

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

vol. 23
2019
серпень

ufuti.pro

Видання Сумського Центру розвитку місцевого самоврядування, створеного за підтримки Програми "U-LEAD з Європою"



Все про децентралізацію

Стор. 46

Не вийшло у вас добровільно, держава завершить це адміністративно.

Вже восени 2019 року нова Верховна рада може ухвалити всі необхідні закони: затвердити територіальний устрій повністю по громадах і районах, –
Анатолій Ткачук

Там, де є взаєморозуміння, ефективний лідер, якісна команда спеціалістів у раді, діалог усередині громади, там є результати і досягнення, –
Ірина Кудрик



Стор. 14

Головне, що ми змінюємо зараз, – це свідомість



ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – ІСТОРИЧНИЙ ПРОЦЕС, ЩО НАЗАВЖДИ ЗМІНИТЬ УКРАЇНУ

Інтерв'ю з **Діаною Бариновою**, директоркою Харківського Центру розвитку місцевого самоврядування, створеному за підтримки Програми "U-LEAD з Європою"

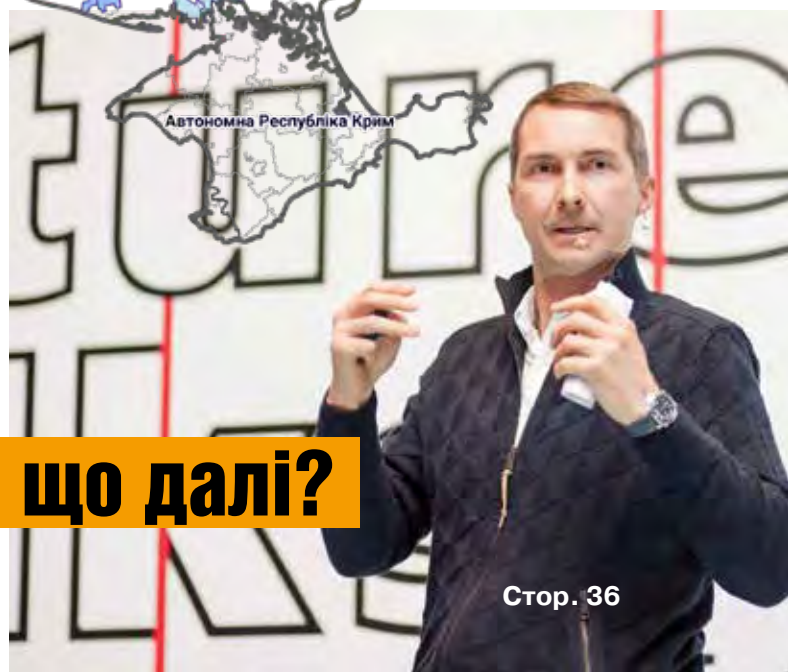
Стор. 18

До кінця 2019 року всі лікарні мають підписати договорів з НСЗУ. Але хвилі підписання почнуться лише після того, як буде прийнято бюджет і разом з ним додаток, який описує програму медичних гарантій, за якою будуть здійснюватися виплати. Потім окремо мають бути випущені кабмінівські порядки використання грошей і МОЗівські накази.

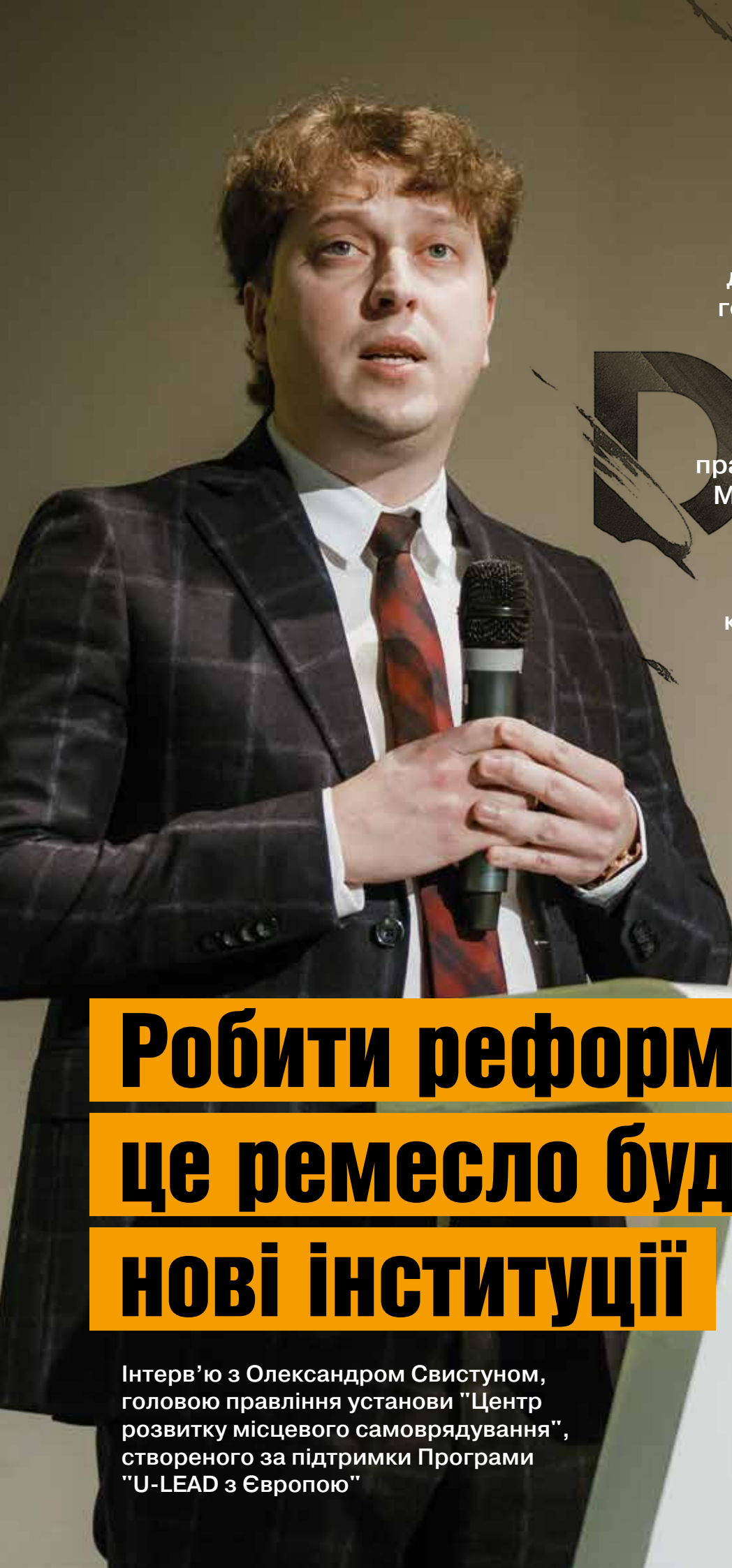
Поки бюджет не прийнято, НСЗУ планує розпочати консультації та підготовку до підписання договорів з закладами у тестовому режимі вже восени 2019-го – так само, як було навесні 2018 року з первинкою, початок реформи якої відклався на три місяці.

Медреформа: що далі?

Олег Петренко,
голова Національної служби здоров'я України



Стор. 36



До початку реформи децентралізації – ми тільки втрачали. Децентралізація ж дозволила розширити горизонти планування. Спочатку отримати можливості, а потім думати про свою відповідальність. Так працюють в усьому світі. Ми працюємо для того, щоб реалізовувати свої ідеї тут, у своїх громадах, щоб у керівників українських ОТГ сформувалося сучасне мислення, а потім – розуміння впровадження більш системних реформ в усій державі

Робити реформи – це ремесло будувати нові інституції

Інтерв'ю з Олександром Свистуном, головою правління установи "Центр розвитку місцевого самоврядування", створеного за підтримки Програми "U-LEAD з Європою"

U-LEAD
З ЄВРОПОЮ

Олександр, Ви керівник по суті однієї з найбільших сьогодні в країні експертних організацій, яка супроводжує і впроваджує реформу децентралізації. Чи достатньо в країні зараз експертів, які розуміють виклики, з якими ми маємо справу? Наскільки якісну експертизу проводить ЦРМС як think tank інституція?

Центр розвитку місцевого самоврядування, який створений за підтримки Програми "U-LEAD з Європою", є однією з найбільших організацій в Україні, що надає консультативну, методичну, інформаційну та організаційну допомогу представникам органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в процесі впровадження реформи децентралізації та нової регіональної політики.

24 Регіональні Центри функціонують в кожній області і являють собою потужні команди профільних експертів, кожен з яких відповідає за певну ділянку роботи ЦРМС.

Добровільне об'єднання/приєднання громад, регіональний та місцевий економічний розвиток, стратегічне планування, проектний менеджмент, міжмуніципальне співробітництво, місцеві фінанси та бюджетний процес, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист населення, адміністративні послуги, юридичний супровід новостворених громад, земельні відносини, просторове планування, ефективна комунікація – це далеко невичерпний перелік напрямків діяльності, які охоплюють у своїй роботі наші експерти, проводячи різноманітні тематичні навчальні заходи та надаючи консультації керівникам органів місцевого самоврядування.

За два з половиною роки існування Установи нам вдалося створити ефективну експертну мережу, яка стала рушійною силою реформи децентралізації та регіонального розвитку на місцевому, обласному та національному рівнях.

Починаючи з 2014 року іноземні держави та міжнародні організації через проекти технічної підтримки почали підтримувати багато ініціатив в Україні, спрямованих на реформування країни. Німеччина вирішила зосередитися на децентралізації і по суті створенню нового місцевого самоврядування в Україні. Чому? В чому тут інтерес німецького уряду, що він наскільки потужно акумулював фінансову і політичну підтримку в цьому напрямку?

Більшість розвинутих європейських країн, в тому числі й Німеччина, в тій чи іншій мірі вже імплементували реформу децентралізації, яка як показує практика себе повністю виправдовує, оскільки місцеві проблеми більш ефективно вирішуються на місцевому рівні. Держава не може дійти до проблем кожного села, селища чи міста. Тому важливо створити децентралізовану систему влади та спроможне місцеве самоврядування, максимально наділивши громади повноваженнями та фінансовими ресурсами.

Наші європейські партнери всебічно підтримують Україну в її прагненні децентралізувати владу і приділяють цій реформі особливу увагу.

Підтвердженням моїх слів стало відвідування Будинку децентралізації у Києві канцлера ФРН Ангели Меркель під час свого останнього офіційного візиту до України наприкінці 2018 року, яка особисто ознайомила нас з діяльністю Установи "Центр розвитку місцевого самоврядування", Програми "U-LEAD з Європою" та високо оцінила результати реформи.

Часто експерти й політики говорять, що в Україні копіюється європейський досвід запровадження децентралізації в управлінні державою, зокрема згадують досвід Польщі. Наскільки це коректні порівняння? Можете назвати найбільші досягнення реформи децентралізації за останні 4 роки, і що пішло не так як Вам би хотілося?

Щодо першої частини Вашого питання, на мою думку, жодної реплікації тієї чи іншої європейської моделі реформи децентралізації в Україні не здійснювалося. Україна запозичила певні елементи та добрі практики реформування європейських країн і – це логічно, але при цьому нам вдалося

створити власну модель децентралізації влади, яка має свої особливості та унікальні характеристики.

Говорячи про польський досвід, ми бачимо суттєві відмінності від української моделі, зокрема, процес формування гмін [аналог українських об'єднаних громад] в Польщі відбувався адміністративно на відміну від України, де громади створюються на засадах добровільності. Крім того, у наших західних сусідів значно скоротилася кількість воєводств [регіонів], тоді як адміністративно-територіальна реформа в Україні не передбачає змін кількості та меж областей.

Щодо другої частини Вашого питання, то серед найбільших досягнень реформи децентралізації, я вважаю, по-перше, кількість та якість створених спроможних об'єднаних громад. Наразі в Україні сформовано більш ніж 900 ОТГ, абсолютна більшість з яких вже перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державою та в повній мірі змогли скористатися всіма перевагами реформи децентралізації.

По-друге, запроваджені секторальні реформи в сфері освіти та охорони здоров'я вже сьогодні демонструють значні темпи та реальні позитивні зрушення. Також, важливим завданням реформи децентралізації влади є підвищення якості та доступності адміністративних послуг, тому починаючи з 2015 року в Україні розпочався процес створення мережі сучасних центрів надання адміністративних послуг [ЦНАП], в яких за принципом "єдиного вікна" надається широкий спектр різноманітних послуг жителям громад від елементарних довідок до реєстрації майнових прав.

По-третє, завдяки бюджетній децентралізації відбувся перерозподіл бюджетних коштів на користь місцевого самоврядування. У 2019 році частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни перевищує 51 відсоток. Цей факт є дуже важливим з огляду на те, що все більше повноважень передаються на місця, тому необхідно забезпечити співмірність обсягу фінансового ресурсу новим повноваженням органів місцевого самоврядування.

Крім того, громади продовжують отримувати фінансову підтримку з боку держави у вигляді субвенції на розвиток інфраструктури і, як результат, за період впровадження реформи децентралізації реалізовано тисячі інфраструктурних проєктів в різних сферах життєдіяльності громад – відремонтовані та побудовані "з нуля" школи, ФАПі, амбулаторії, дитячі садки, будинки культури, центри безпеки, спортивні майданчики тощо.

Загалом перелік досягнень реформи можна ще довго продовжувати, але, мабуть, найбільшим надбанням децентралізації стало те, що поступово відбувається зміна ментальності жителів громад та перехід від патерналістської моделі поведінки до відповідального громадянського суспільства.

Проте, попри очевидні успіхи реформи децентралізації, складнощів та проблем в її імплементації також вистачає.

На жаль, законодавчі рішення необхідні для подальшого просування реформи не завжди приймаються вчасно або взагалі не приймаються. На-

приклад, закон про спрощену процедуру приєднання до міст обласного значення був прийнятий лише у квітні 2018 – на четвертий рік впровадження реформи.

Зволікання з прийняттям відповідних змін до Закону України "Про добровільне об'єднання громад" призвело до того, що багато великих муніципалітетів, які апіорі є спроможними та мають розвинену інфраструктуру для надання якісних публічних послуг, залишилися осторонь процесів об'єднання з суміжними територіями, оскільки такі міста повністю оточені об'єднаними громадами.

Я вже не говорю про внесення змін до Конституції України в частині децентралізації, необхідних для повноцінної реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та незворотності реформи.

Готові рішення з минулого закінчилися, старі резерви вичерпалися, стара школа уходить. Нам потрібні нові практики взаємодії у громадах для пошуку рішень, потрібен постійний діалог усіх з усіма. Щоб побудувати дійсно вартісне місцеве самоврядування як нову інституцію. Як Ви думаєте наскільки такий діалог є реальним сьогодні?

Своє ставлення до централізованої, авторитарної системи влади українці висловили під час Революції гідності, тому запит суспільства на децентралізовану державу та повсюдне місцеве самоврядування сформувався вже давно. Як свідчать останні соціологічні дослідження більш ніж 60 відсотків українців підтримують реформу децентралізації і вважають, що вона сприяє розвитку громад.

Така висока оцінка громадян є красномовним підтвердженням того, що реформа на часі та необхідна Україні. Крім того, децентралізація об'єднує – людей, громади, країну, сприяє демократизації суспільства, політичній стабільності та служить запобіжником від корупції, оскільки влада максимально наближена до людей та є підконтрольною та підзвітною громаді.

Які на сьогодні можуть бути найбільші ризики для завершення реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації?

Реформа децентралізації в Україні вже перейшла свій рубікон, але ні в якому разі не можна зупинятися на досягнутому, навпаки, сьогодні потрібно згуртуватися та мобілізувати всі наявні ресурси навколо ідеї завершення реформи, щоб унеможливити її "відкат" або взагалі згортання. Для цього необхідна політична воля нового керівництва держави – підтримка з боку Президента, майбутнього Уряду та новообраного Парламенту, міжнародних партнерів, а також активізація роботи провайдерів реформи на місцях. Великі сподівання покладаються на суттєво оновлений склад Верховної Ради, в якій 75% депутатів складають ті, хто вперше представляють народ України.

Від їх позиції залежить прийняття цілої низки законопроектів необхідних для пришвидшення та за-

Послуги для ОТГ (деталізація)

Інші послуги для ОТГ

Кількість ОТГ, які РЦ консультував при розробці стратегії в 2018 році

156

Кількість ОТГ, які РЦ консультував у підготовці проектів на інфраструктурну субвенцію

305

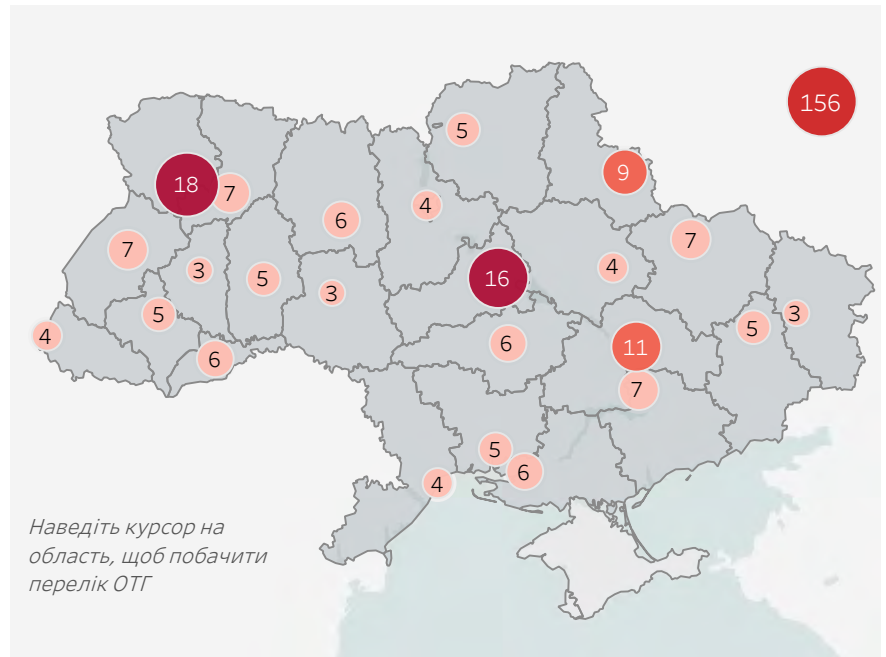
Кількість ОТГ, які РЦ консультував у підготовці проектів міжмуніципального співробітництва

234

Кількість ОТГ, які РЦ консультував у підготовці документів на модернізацію ЦНАПу в рамках II Компоненту Програми U-LEAD

287

Кількість ОТГ, які РЦ консультував при розробці стратегії в 2018 році



Кількість

3

18

Кількість заходів та учасників відповідно до 7 результатів програми

Результат 1 - Створено передумови для якісного виконання ОМС своїх завдань відповідно до місцевих просторових та соціально-економічних умов

4 373

Результат 2 - Потенціал ОМС з питань управління фінансами зміцнено

819

Результат 3 - Спроможність відповідних установ обласного рівня (ОДА тощо) з координації процесу децентралізації підвищено

319

Результат 4 - Підвищена спроможність регіональних та місцевих органів влади в питаннях формування обґрунтованої політики.

209

Результат 5 - Спроможність відповідних установ у сфері проектного менеджменту підвищено

532

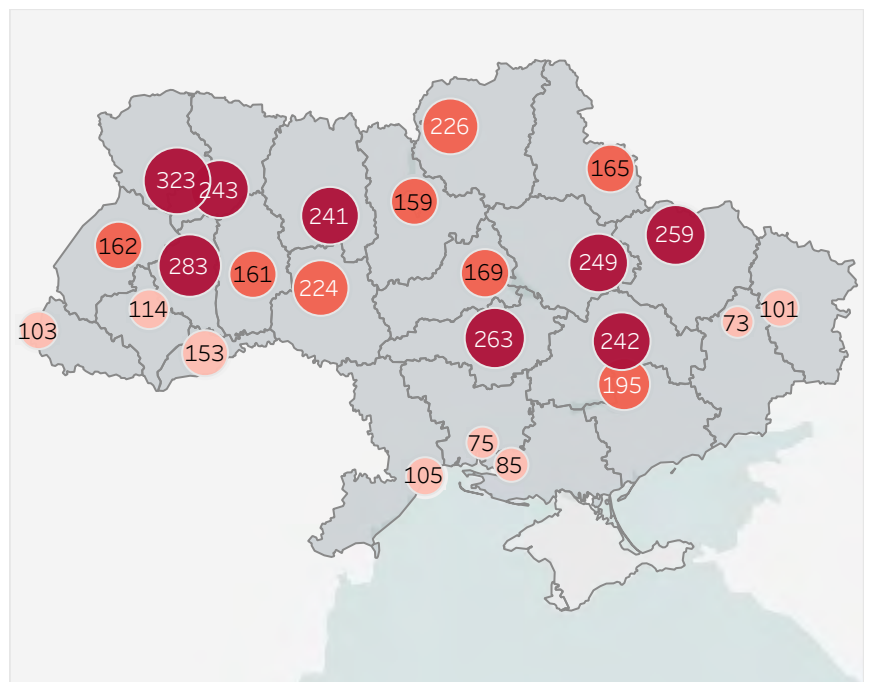
Результат 6 - Покращено діалог з населенням щодо впровадження реформ

1 377

Результат 7 - Створено вертикальний та горизонтальний механізми координації для впровадження реформи

778

Результат 1 - Створено передумови для якісного виконання ОМС своїх завдань відповідно до місцевих просторових та соціально-економічних умов



Кількість заходів

73

323

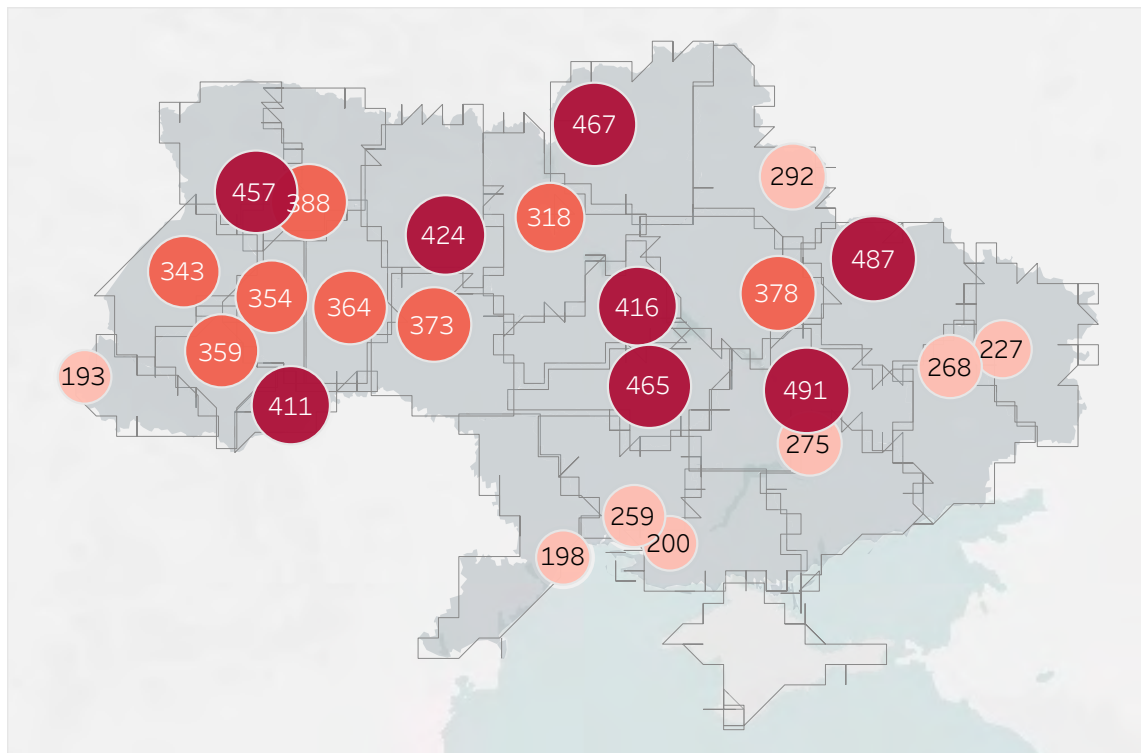
Заходи, проведені регіональними Центрами у 2018 р.

Кількість заходів

8 407

Кількість учасників

181 015

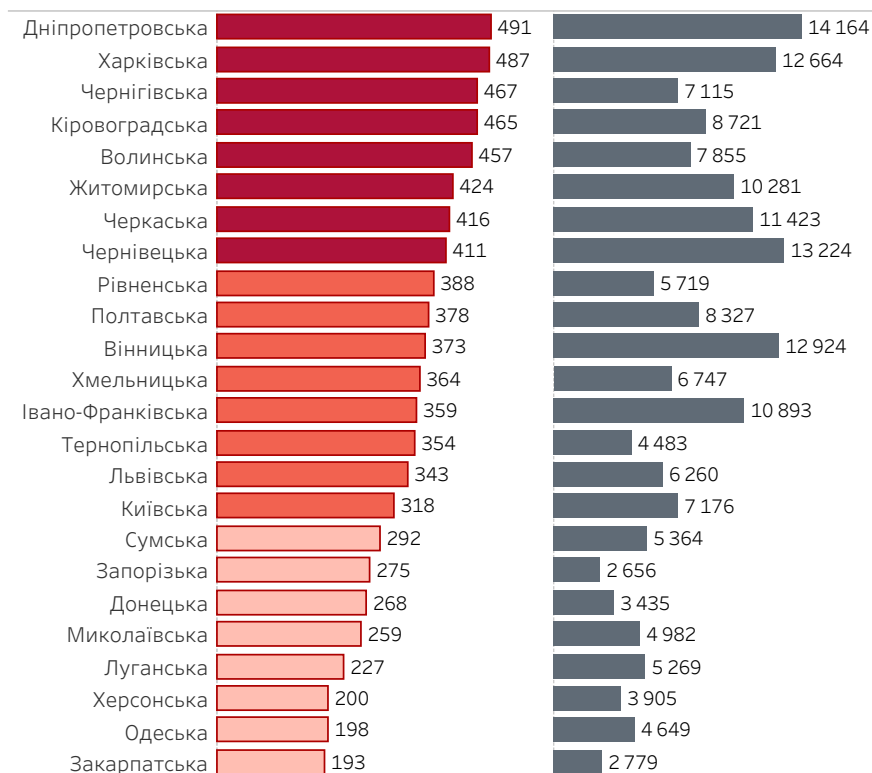


Кількість заходів

193

491

Кількість заходів, проведених регіональними Центрами у 2018 р.



вершення реформи, зокрема, Закон України "Про засади адміністративно-територіального устрою України", зміни до закону "Про службу в органах місцевого самоврядування", нова редакція закону "Про місцеве самоврядування" та закону "Про місцеві державні адміністрації" тощо. Квінтесенцією всіх цих дій та законодавчих ініціатив мають стати наступні місцеві вибори на новій територіальній основі зі 100-відсотковим покриттям об'єднаними громадами в кожній області України.

На саміті Україна-ЄС була підписана Угода про продовження Програми "U-LEAD з Європою" на наступні чотири роки. Який на Вашу думку найвагоміший внесок ЦРМС в досягнення Програми за цей період?

Я б не став виокремлювати внесок ЦРМС в досягнення Програми "U-LEAD з Європою", оскільки вважаю, що ми всі разом робимо спільну справу, маємо спільну мету та працюємо на єдиний результат. Від ефективної та злагодженої роботи кожного Регіонального центру ЦРМС, кожного юніта Програми, кожного експерта залежить загальний успіх впроваджуваних реформ.

Який формат співпраці був би максимально комфортним і працездатним між Програмою "U-LEAD з Європою", ЦРМС як її частиною, Урядом та обласними державними адміністраціями?

На мою думку, такий формат співпраці вже вдалося відшукати як на національному, так і регіональному рівнях.

В Будинку децентралізації відбуваються регулярні наради за участю керівництва Програми, Міністерства регіонального розвитку та ЦРМС, під час яких обговорюється поточний стан, проблеми та актуальні питання впровадження реформи децентралізації влади, затверджуються місячні пріоритети діяльності Регіональних Центрів, аналізуються аналітичні звіти тощо. В свою чергу, практично у всіх областях України, за рідкісним виключенням, існує тісна співпраця на партнерських засадах між Центрами та Обласними державними адміністраціями, що дозволяє разом ефективно вирішувати нагальні питання впровадження реформи на місцях.

Які досягнення ЦРМС у складовій щомісячного моніторингу реформи децентралізації, який робить Мінрегіон України? ЦРМС по суті надає експертно-консультаційні послуги, складність яких часто неможливо побачити на поверхні. Яка роль ЦРМС у досягненні конкретних індикативних показників, які Уряд визначає як показники успішності та щомісячно відображає у моніторингах?

У Регіональних Центрах, окрім штатних співробітників, працюють фахівці 6-ти різних профілів, а саме: радники з питань децентралізації, місцевих

фінансів, муніципальних послуг, комунікації, юридичних питань та регіонального розвитку, технічні завдання яких передбачають здійснення активностей та досягнення конкретних результатів, що є дотичними до всіх 14 ключових індикаторів моніторингу Мінрегіону процесу децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування.

Судить самі, лише за липень 2019 року фахівці Регіональних Центрів здійснили 892 робочих зустрічей та консультацій, провели 135 тематичних семінарів та тренінгів, організували 10 заходів для преси та 7 міжрегіональних стаді-турів. Загалом 1 063 заходів, які присвячені наданню підтримки громадам у процесі об'єднання, загально-організаційним та юридичним питанням ОМС, секторальним реформам та місцевим фінансам, управлінню проектами та енергоефективності, місцевому та регіональному економічному розвитку.

В цих заходах прийняли участь 3 657 учасників – представників місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, бізнесу, закладів освіти та охорони здоров'я, експертів громадянського суспільства тощо.

Тому, вважаю, що роль та внесок ЦРМС у досягненні індикативних показників Уряду щодо впровадження реформи децентралізації важко переоцінити.

Політична нейтральність та незалежність від будь-яких інтересів поза Програмою "U-LEAD з Європою", наскільки це сприяє чи заважає ефективній роботі Регіональним Центрам? Чи така принципова насамперед експертна позиція Програми і ЦРМС викликає конфліктні ситуації в процесі консультацій нашими директорами та радниками всіх бенефіціарів реформи?

Політична нейтральність ЦРМС та Програми дозволяє нейтралізувати вплив будь-яких політичних поглядів на впровадження реформи децентралізації та регіональної політики, дає можливість Установі безперешкодно та ефективно здійснювати свою діяльність, досягати цілі, та відповідно мінімізувати ризики політичного тиску на представників Регіональних Центрів.

Таким чином, статус політичної нейтральності лише сприяє Програмі, Установі та її Регіональним Центрам здійснювати свою діяльність і скоріше унеможливує будь-які конфліктні ситуації, ніж викликає їх.

Які Ваші особисті мрії на цій посаді?

В короткостроковій перспективі ставлю собі за мету успішно завершити діяльність Установи в рамках першої фази Програми та забезпечити плавний перехід Регіональних Центрів до наступної стадії U-LEAD2.0, та мрію вже в найближчому майбутньому побачити реформовану, мирну та заможну Україну – країну спроможних громад, де хочеться жити.

ДО ПИТАННЯ ПРО РЕФОРМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Деякі політики протягом тривалого часу стверджували і стверджують, що реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка здійснюється відповідно до Концепції реформи №333-р від 01.04.2014 року, не відповідає Конституції України, об'єднані територіальні громади незаконні, зміни адміністративно-територіального устрою без змін Конституції України провести не можливо.

Насправді це **не відповідає дійсності з таких підстав:**

1. Конституція України у досить загальному вигляді, як це і притаманно конституційному регулюванню, регулює питання адміністративного устрою.

1.1. Єдина стаття, що встановлює деякі прямі норми щодо АТУ, є стаття 133. Проте ця стаття не може застосовуватись поза статтями 85, 92, 140, 142 та 143, про що сказано у декількох рішеннях Конституційного Суду України.

"Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

{Офіційне тлумачення частини першої статті 133 див. в Рішенні Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13.07.2001}

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 133 див. в Рі-

шеннях Конституційного Суду № 21-рп/2003 від 25.12.2003, № 9-рп/2005 від 13.10.2005}"

Як видно із змісту цієї статті, законодавець відніс до системи АТУ різні категорії суб'єктів регулювання: АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища та села. Тут варто зауважити, що в цьому переліку присутні як класичні адміністративно-територіальні одиниці – області та райони, так і одиниці розселення – міста, селища та села, що належать до категорії містобудування. Саме тому, це не дає підстав стверджувати, що суб'єкти, перераховані у статті 133, можна тлумачити як адміністративно-територіальні одиниці.

1.2. Розглянемо статтю 133 у сукупності із статтями 85 та 92:

"Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;"

"Стаття 92. Виключно законами України визначаються:

13) територіальний устрій України;

{Офіційне тлумачення пункту 13 частини першої статті 92 див. в Рішенні Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13.07.2001}"

Таким чином, із п.13) частини 1 статті 92 слідує, що територіальний устрій України визначається винятково законами України, при цьому має застосовуватись норма, викладена у п.29)



FIG. 7 (SYAC)





частини 1 статті 85, що в цьому законі, повноваження щодо районів, зміни меж районів і міст..., здійснюється власне Верховною Радою України і не може бути передано іншим органам.

Отже, для вирішення усіх питань, що стосуються встановлення категорій (рівнів) адміністративно-територіальних одиниць, порядку їх утворення, реорганізації, ліквідації, віднесення населених пунктів до різних категорій, визначення статусу населених пунктів і т.п. має існувати окремий закон чи декілька законів на розсуд законодавця.

Конституція не встановлює особливих вимог щодо територій, населення чи інших ознак, необхідних для створення/ліквідації областей чи районів, а так само не визначає статус міст чи інших населених пунктів. Єдиним конституційним обмеженням тут є перелік, до якого відносять АРК, області та міста Київ і Севастополь. Тобто без змін Конституції не можна ліквідувати/об'єднати чи роз'єднати АРК чи області, натомість змінити їх межі, адміністративні центри можна на основі закону, який ухвалюється Верховною Радою України.

1.3. Конституція містить норми, які поєднують регулювання місцевого самоврядування із системою адміністративно-територіального устрою держави.

"Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у



Анатолій Ткачук, директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства

сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

{Офіційне тлумачення частини першої статті 140 див. в Рішеннях Конституційного Суду № 12-рп/2002 від 18.06.2002, № 21-рп/2003 від 25.12.2003}

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

{Офіційне тлумачення частини п'ятої статті 140 див. в Рішенні Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13.07.2001}"

На основі приведених норм статті 140 можна стверджувати, що органи місцевого самоврядування в Україні діють у територіальній громаді (сільська, селищна, міська рада), районі (районна рада) та області (обласна рада). При цьому первинним/базовим суб'єктом місцевого самоврядування є власне територіальна громада.

Стаття 140 разом із відповідними статтями 133, 92 та 85 дають підстави для визначення предмету і мінімальних вимог щодо закону про адміністративно-територіальний устрій України:

в Україні існує трирівнева система адміністративно-територіального устрою: територіальна громада – район – область/АРК. Київ та Севастополь мають особливий статус.

На всіх трьох рівнях місцевого самоврядування діють органи місцевого самоврядування статус та повноваження яких, порядок діяльності тощо визначаються законом (особливості діяльності місцевого самоврядування в Києві та Севастополі визначаються законом і можуть бути відмінними від загального регулювання).



Район у місті та управління таким районом відноситься до компетенції міської ради, що має бути визначено законом.

2. Про об'єднані територіальні громади та їх відповідність конституційному регулюванню.

2.1. Як уже було приведено вище, стаття 140 визначає, що "Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України."

Тобто із змісту цієї статті можна зрозуміти, що суб'єктом місцевого самоврядування можуть бути жителі одного населеного пункту або сукупності населених пунктів. І в першому і в другому випадку – це є територіальною громадою. В Україні до початку децентралізаційної реформи було понад 28 тисяч населених пунктів і дещо менше 11 тисяч місцевих рад. (Наприклад, Великобурлуцька територіальна громада ще до реформи складалась із жителів 16 населених пунктів!)

Саме тому, створення об'єднаних територіальних громад не суперечить статті 140 Конституції України і не змінює суб'єкта місцевого самоврядування.

Підтвердженням такого підходу є Рішення КСУ N 12-рп/2002 від 18 червня 2002 року, де прямо вказано: "Питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України (254к/96-ВР), у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом (стаття 146 Конституції України (254к/96-ВР))." Відтак Закон "Про добровільне об'єднання територіальних громад" є таким, що відповідає Конституції України і закладає основу створення повноцінного місцевого самоврядування на базовому рівні по всій території України.

2.2. Зауваження

Незважаючи на те, що Конституція України не містить таких понять як місто обласного значення, місто районного значен-

ня, в українському законодавстві було введено ці поняття для того аби визначити повноваження та відповідні ресурси за тими територіальними громадами, які спроможні їх виконувати у більшому (міста обласного значення/МОЗ) та меншому (міста районного значення/МРЗ) обсязі. Проте і в першому, і в другому випадках суб'єктами місцевого самоврядування МОЗ і МРЗ є міські територіальні громади. Таким чином і термін "об'єднана територіальна громада/ОТГ" введений для того, аби, з точки зору повноважень та бюджетного процесу, виокремити їх серед інших територіальних громад МРЗ, селищ та сіл, які не наділені такою кількістю повноважень як ОТГ.

Після проведення процедури об'єднання сукупність жителів населених пунктів, що увійшли в ОТГ стають відповідно – міською, селищною чи сільською територіальною громадою (в залежності від статусу населеного пункту – центру такої ОТГ).

3. Висновок

Завершення реформи адміністративно-територіального устрою в Україні не потребує внесення змін до Конституції України, а потребує ухвалення відповідних законів: закону, що затверджує адміністративно-територіальні одиниці та закону, що визначає процедури утворення/реорганізації/ліквідації адміністративно-територіальних одиниць та інші технічні питання.

Система адміністративно-територіальних одиниць, що впливає із конституційних норм, має складатись із трьох рівнів: базового/громада, проміжного/район, регіонального/область та АРК.

А в адміністративно-територіальних одиницях кожного рівня АТУ діють органи місцевого самоврядування, повноваження яких визначаються законом.

В адміністративно-територіальних одиницях проміжного/район та регіонального/область діють органи виконавчої влади загальної юрисдикції – місцеві державні адміністрації та можуть діяти територіальні органи/підрозділи центральних органів виконавчої влади.

179 заявок принято

150 заявок відібрано

24

24 області
взяли участь
у відборі

НАЙБІЛЬШ ВИТРЕБУВАНІ ВИДИ ФІЗИЧНОЇ ДОПОМОГИ

**СПЕЦІАЛЬНА
ДОПОМОГА**

94% комп'ютерна техніка

комп'ютерна
техніка

93% меблі

25

78% программе
забеспечения

программе
забезпечення
63%
дизайн

ПРОЦЕС ВІДБОРУ УЧАСНИКІВ

- Ⓐ Комісія оцінює та відбирає заявки (до 29.07)

- ② Експерти Програми відвідують обрані громади з метою аналізу їх спроможності для реалізації проекту (з 1.08)

- ③ За результатами візитів для кожної спроможної громади буде створено Технічне Завдання (до 1.12)

З чого складається Технічне Завдання?

Технічне Завдання (ТЗ) – індивідуальний документ з максимально детальним описом всіх аспектів створення ЦНАП, яким керуються громади та Виконавці

ІНСТИТУЦІЙНЕ СТВОРЕННЯ



Визначення
найкращої
моделі ІНАГ



Список завдань по інституційному створенню та ризики, пов'язані з їх виконанням



ий опис

...та специфікація
...та комп'ютерної

Специфікація по мобільному ЦНАП/е-черзі (спеціальна)



Перелік тренінгів
та кількість
часників



Аналіз поточного залучення громади та обізнаності щодо ІНАП

План приміщення
із зонуванням
робочих місць.

ПК для ЦНАП
«Вулик»



ризиків, пов'язаних з фізичним

ГРАФІК РАУНДУ 4

1.05.19	1.06.19	1.07.19	1.08.19	1.09.19	1.10.19	1.11.19	1.12.19	1.01.20
Оголошення конкурсу 15.04.19	Кінець подачі заявок 30.06.19	Відібрані заявки 31.07.19	Поїздки в громади та створення Технічних Завдань 1.08.19				Технічні Завдання надіслані в Sida та в громади 1.12.19	Виконавці починають реалізацію Технічних Завдань
SKL				Sida				
SKL				NIRAS				

150 громад можуть отримати належні ЦНАП, створені за підтримки команди напрямку з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми "U-LEAD з Європою".

Делегація з Німеччини відвідала Донецьку область

Донеччину з робочим візитом відвідала делегація GIZ - **Крістоф Байер** та **Мікаела Баур** зі штаб-квартири в Ешборні, директор GIZ Україна **Сабіне Мюллер** і директор програми "U-LEAD з Європою" **Бастіан Файгель**.



18 липня 2019 року гості відвідали прифронтовий Торецьк та Іллінівську ОТГ, сьогодні відбулась зустріч з командою Донецького Центру розвитку місцевого самоврядування Програми "U-LEAD з Європою". У Торецьку з керівництвом місцевої ВЦА говорили про створення ОТГ навколо міста обласного значення.

Представників GIZ попросили допомогти у будівництві нового водогону – зараз Торецьк отримує воду з окупованої Горлівки.

В Іллінівській ОТГ делегація дивилась об'єкти інфраструктури. Вразила сільська опорна школа, гості зазначили, що навіть у німецьких селах нема таких учбових закладів.

Під час зустрічі в офісі Донецького ЦРМС дізнались про поточну ситуацію та перспективи децентралізації в регіоні, познайомились зі змінами в Перспективному плані та обговорили роль Донецького Центру розвитку місцевого самоврядування у впровадженні реформ та підтримці об'єднаних громад з питань формування спроможності території.



У Донецькому ЦРМС дискутували щодо нового Бахмутського району

Чи варто створювати Бахмутський район у новому форматі – про це говорили під час дискусії в Донецькому Центрі розвитку місцевого самоврядування.

Наразі триває обговорення реформи адміністративно-територіального устрою Донецької області та створення укрупнених районів. Експерти національного рівня та представники влади в Донецькій області пропонують формування чотирьох великих районів на підконтрольній українській владі території Донецької області. Це Краматорський, Маріупольський, Волноваський (або Вугледарський) та Покровський. За такими розрахунками до Краматорського району увійде близько 30% території підконтрольної частини Донецької області та 40% усього населення.



Щоб розвантажити такий великий район, була пропозиція створити в новому форматі Бахмутський район. Про це під час першого засідання робочої групи з формування адмінтерустрою говорив у тому числі Максим Ткач, радник з питань децентралізації Донецького ЦРМС. До оновленого Бахмутського району пропонується включити Бахмут, Костянтинівку, Торецьк, Бахмутський та Костянтинівський район. Щоб з'ясувати позицію представників місцевої влади щодо потреби в формуванні п'ятого району, команда Донецького ЦРМС запросила їх до дискусії, участь у обговоренні взяв також представник Донецької ОДА.

У дискусії взяли участь керівники Бахмутського та Костянтинівського районів, Соледарської ОТГ, голови сільських рад Костянтинівського району. Присутні цікавилися тими повноваженнями, які будуть виконувати на районному рівні влади, міркували, як буде вирішуватись питання з кадрами, чи мають нові райони співпадати з госпітальними округами, на які поділена територія Донецької області, чи буде у жителів можливість доступу до необхідних послуг.

Експерти Донецького ЦРМС нагадали, що всі базові послуги згідно з реформою децентралізації, мають надаватись на території об'єднаних територіальних громад. Поки дійде до реформування районів, уся територія України має бути покрита ОТГ.

"Укрупнені райони – це не питання для людей, а більше проблеми для посадовців місцевого самоврядування та органів державної влади, – пояснив Максим Ткач. – Тобто до районного центру жителям громад не доведеться їхати за послугами, час на дорогу та зручність керування – це більше турбуватиме посадовців місцевих рад".

Учасники дискусії говорили про зручність створення Бахмутського району. У місті Бахмут створена вся інфраструктура для функціонування районної влади, бо це місто й нині є районним центром. Соледарська громада знаходиться на території Бахмутського району, а значить, їй зручніше та звичніше там і залишатись.

Позицію керівництва Сіверської ОТГ обговорювали під час робочого візиту до громади Андрія Рябухи, радника з юридичних питань Донецького ЦРМС. Олександр Рибачук, перший заступник Сіверського міського голови підтвердив, що багато років уся інфраструктура розбудовувалась таким чином, що районний центр знаходиться в Бахмуті. Сіверська громада має залізничне, автобусне сполучення з Бахмутом. А до Краматорська нема можливості дістатись громадським транспортом без пересадки. Отже, створення окремого Бахмутського району тут також вважають більш доцільним.

На думку Костянтинівської районної влади, їм також доречніше увійти до складу оновленого Бахмутського району. З цим погоджується Микола Яковлев, голова Новодмитрівської сільської ради. Правда, чекає ремонту автодороги на



Часів Яр, щоб їхати до нового районного центру було зручніше. Село Софіївка також знаходиться на території нинішнього Костянтинівського району. За перспективним планом формування територіальних громад, сільська територія має приєднатись до потенційної Дружківської міської ОТГ, яка згодом увійде до великого Краматорського району. Отже, в Костянтинівському районі думки окремих сільрад різні – кому куди зручніше.

Усі напрацьовані пропозиції Донецький ЦРМС збере до купи та підготує з обґрунтуванням до наступного засідання робочої групи з реформування районного рівня в Донецькій області.

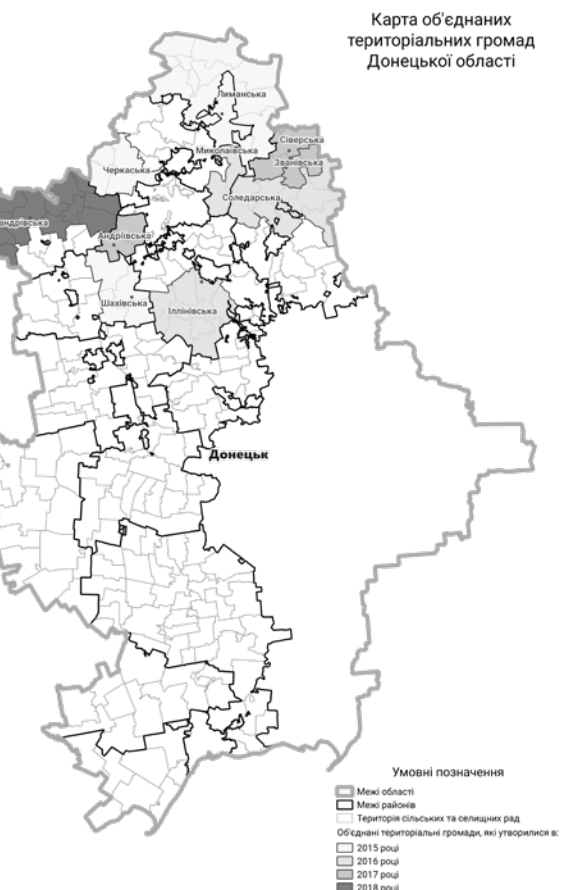


Максим Ткач,

радник з питань децентралізації Донецького Центру розвитку місцевого самоврядування, створеного за підтримки Програми "U-LEAD з Європою"

ЛЮДИ БІЛЯ ЛІНІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ ГОТОВІ ДО ЗМІН

Темпи децентралізації в Донецькій області відчутно нижчі, аніж в інших регіонах – у рейтингу Мінрегіону Донеччина посідає лише 12 місце за кількістю створених громад. Згідно з новою редакцією Перспективного плану, на території Донецької області планується створити 45 об'єднаних територіальних громад.



Однією з причин, які обмежують можливість провести вибори, створити об'єднану громаду та отримати доступ до позитивних змін, вже традиційно називають відтермінування проведення виборів до стабілізації ситуації. Цієї весни українці оберуть нового президента, а восени – новий парламент. Люди, які проживають біля лінії розмежування, теж братимуть участь у виборах. Тут працюватимуть виборчі дільниці, вестиметься підрахунок голосів. Чому б не провести одразу й місцеві вибори?

Щоб отримати відповіді на ці питання, довелося йти до експертів Донецького Центру розвитку місцевого самоврядування, створеного за підтримки Програми "U-LEAD з Європою" та Мінрегіону. Від самого початку реформи децентралізації фахівці Центру супроводжують процеси створення об'єднаних територіальних громад на Донеччині і тримають руку на пульсі змін.

Своїми думками з кореспондентом Укрінформу поділився радник з питань децентралізації Донецького Центру розвитку місцевого самоврядування Максим Ткач.

– Вважають, що децентралізація в Донецькій області менш успішна, аніж в інших регіонах. За три роки в області сформовані лише десять громад. Чи є цьому об'єктивні причини?

– Не можна сказати, що процеси децентралізації в Донецькій області менш успішні. Дійсно, кількість ОТГ на Донеччині менша, але вони

спроможніші за деякі інші. Всі створені громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини й значно поліпшили свої фінансові можливості.

– Донецький Центр розвитку місцевого самоврядування займається впровадженням реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Ви, напевно, маєте змогу визначити, які саме чинники впливають на уповільнення процедури об'єднання на лінії розмежування?

– Загалом існує кілька категорій проблем. Перша – це безпека. Доки є перешкоди, пов'язані з військовими діями, безпека людей, в тому числі під час масових заходів, зборів, виборів, безпека діяльності органів влади та інституцій залишається пріоритетом. Серед 45 ОТГ, передбачених чинним Перспективним планом формування територіальних громад Донецької області, вісім громад межують з лінією зіткнення. Мешканці потенційних Світлодарської, Мар'їнської, Торецької, Авдіївської, Очеретинської, Мирненської, Волноваської та Сартанської ОТГ вже готові до об'єднання, залишилося тільки пройти всі необхідні процедури. З цих восьми громад тільки Волноваська ОТГ була створена юридично ще у 2017 році, але через небезпеку досі чекає від ЦВК на призначення перших виборів.

Нагадаю, що 1 листопада Центральна виборча комісія на підставі відповідного звернення від Донецької облдержадміністрації прийняла рішення

відтермінувати проведення виборів до стабілізації ситуації.

– Дуже розмитий термін – "до стабілізації"... Чи є чіткі критерії оцінки ситуації? Хто приймає остаточні рішення?

– Центральна виборча комісія наполягає, що перші місцеві вибори в об'єднаних територіальних громадах на лінії розмежування можуть пройти лише за умови безпеки та дотримання стандартів проведення виборів. На жаль, зараз не існує чітких уявлень стосовно того, хто саме визначає критерії безпеки. І хто має офіційно засвідчити, наскільки безпечна ситуація на певній території, поблизу якої триває операція Об'єднаних сил. Законодавчо це поки не врегульовано. Висновки всіх силових структур залишаються поки незмінними: вказані у постанові парламенту причини, які перешкоджають проведенню місцевих виборів, ще не усунені. Ситуація ускладнюється тим, що попри відносну стабільність лінії фронту протягом останніх років, зона бойових дій все одно чітко не окреслена.

– Згідно з чинним законодавством, є процедура "неможливості проведення виборів" в частині місцевих виборів. Але водночас аналогічних норм у випадку з виборами президента і парламенту не існує.

– Тут питання значно ширше, і безпека – це лише одна складова. Важливу роль має в деяких районах та населених пунктах Донецької області наявність військово-цивільних адміністрацій. Саме вони управляють зараз майном районів і не можуть передати його громадам – немає такого закону. У ВЦА немає повноважень брати участь у процедурах об'єднання. Такі рішення можуть приймати лише місцеві ради. У Торецьку, Авдіївці, Мар'їнці, які визначені адміністративними центрами потенційних громад, запроваджена військово-цивільна адміністрація. Широкине та Лебединське мають увійти до складу Сартанської ОТГ, а ухвалювати рішення про приєднання тут не можуть через ВЦА.

Окрім військово-цивільних адміністрацій є багато інших складнощів. Наприклад, один із населених пунктів майбутньої ОТГ знаходиться за лінією розмежування, на території, яка не контролюється урядом. Як можна проводити вибори у ньому?

– До речі, місцеві вибори 2015 року в багатьох прифронтових містах і селах, в тому числі великих, на кшталт Авдіївки або Мар'їнки, взагалі не проходили...

– Не проведення місцевих виборів у 2015 році – це ще одна істотна проблема. Свого часу Верховна Рада не призначила проведення чергових виборів через ведення бойових дій у регіоні. Місцева влада, обрана з 2010 року, продовжує діяти там, де її не замінили військово-цивільною адміністраці-

єю. Відтепер через неврегульованість законодавства не до кінця зрозуміло, хто саме має призначити наступні вибори – Верховна Рада чи Центрвиборчком. Не проведення місцевих виборів протягом довгого часу породжує і низький рівень довіри до місцевої влади. У людей виникають питання щодо легітимності, бо у 2015 році у них не було можливості переобрати голову та депутатів.

– Існує думка, що люди, які мешкають у так званій "сірій зоні", налякані й не думають про завтрашній день. Є підстави так вважати?

– У порівнянні з іншими населеними пунктами Донецчини, люди в тих, що розташовані на лінії розмежування, дійсно більш пасивні. Для багатьох мешканців сіл "сірої зони" реформа місцевого самоврядування є незрозумілою і складною. Зруйнована інфраструктура, заміновані угіддя, відтік працездатного населення до міст, відсутність знань, досвіду і механізмів побудови територіальних громад, а найчастіше – й небажання змін, реально уповільнюють процес утворення ОТГ. Але є й ті, хто з оптимізмом дивиться в майбутнє. Досвід уже створених територіальних об'єднань показав, що життєздатними спільноти можуть стати завдяки активним громадянам і наявним економічним ресурсам.

– А чи існує цей ресурс на прифронтових територіях?

– Це ще одна проблема. Прифронтові території для інвесторів непривабливі. На жаль, поки в регіоні продовжуються військові дії, бізнес не розглядатиме прифронтову територію як майданчик для потенційних інвестицій, а допомога скоріше надаватиметься з гуманітарними цілями, а не для розвитку. Для об'єднаних громад залучення інвесторів – важливий механізм перезапуску певного сектора економіки, чого поки позбавлені на лінії зіткнення. У маленьких селах в основі формування дохідної частини бюджету – сільське господарство. Хоча час змінюється і умови теж міняються.

Але слід визнати, що для розвитку потенційних громад на лінії зіткнення будуть потрібні ресурси. До загальних проблем додається і кадровий дефіцит, бо певна кількість людей була змушена облишити домівки. Ураховуючи всі ймовірні складнощі, Донецький ЦРМС уже зараз активно працює над навчанням лідерів змін.

Люди, які живуть поблизу лінії розмежування, готові до реформ, вони чекають на позитивні перетворення. У цьому ми переконалися під час робочих поїздок. Зміни на краще мають бачити і відчувати не тільки мешканці прифронтових районів, а й ті, хто перетинає лінію зіткнення.

Віра Ільїна



Ірина Кудрик,

директорка Чернігівського Центру розвитку місцевого самоврядування, створеного за підтримки Програми "U-LEAD з Європою"

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ГОЛОВНЕ, ЩО МИ ЗМІНЮЄМО ЗАРАЗ, – ЦЕ СВІДОМІСТЬ

Чернігівський Центр розвитку місцевого самоврядування, створений за підтримки Програми "U-LEAD з Європою" та Мінрегіону, – установа, якій є чим пишатися. Адже за результатами впровадження реформи децентралізації у всеукраїнських рейтингах Чернігівщина стійко посідає провідні місця. За три роки в області створено вже 46 об'єднаних територіальних громад, які займають 62% площі регіону і де проживає понад 80% населення (з урахуванням міст обласного значення). Прямі міжбюджетні відносини торік мали 39 ОТГ. Нарощуючи власні надходження й отримуючи державну фінансову підтримку, вони розвивалися й оживали.

Значною мірою це – заслуга ЦРМС, експерти якого агітували, переконували, консультували, навчали, всіяко сприяли об'єднанню, допомагали отримати кошти, ефективно ними розпорядитися тощо. Сьогодні фахівці Центру задоволені тим, що процес пішов, і в області з'явилося чимало прикладів для наслідування. Водночас розуміють, як багато ще роботи попереду. Адже "білі плями" на карті не дозволяють "спочивати на лаврах".

Про підсумки минулого року, теперішні виклики та проблеми, плани на найближчу перспективу кореспондент Укрінформу розмовляє з директором Чернігівського ЦРМС Іриною Кудрик.

МІСТА ОБ'ЄДНУЮТЬСЯ З СЕЛАМИ

– Пані Ірино, яким був 2018 рік, якщо порівнювати з минулим періодом впровадження реформи децентралізації в області? Чи активізувались процеси об'єднання, чи навпаки – загальмувались?

– Для Чернігівської області й нашого Центру минулий рік був визначальним і водночас непростим у процесі формування нових об'єднаних територіальних громад. На початок 2018 року на Чернігівщині їх уже було створено чимало, – завдяки спільній, згуртованій роботі всіх учасників цього процесу: у 2015 році – 5, 2016-му – 16, 2017-му – аж 21 ОТГ. Торік же говорити з громадами, підштовхувати, ініціювати в

них бажання об'єднуватися було досить непросто. Тому що ті, хто усвідомлював переваги реформи, ще в попередні роки прийняли для себе ці рішення, вступили на шлях об'єднання і стали користуватися перевагами децентралізації. Та, попри труднощі, впродовж 2018 року експерти нашого Центру допомогли об'єднатися п'ятьом громадам у трьох районах – Чернігівському, Борзнянському і Варвинському. У 2019 році процеси теж не зупинилися. На різних етапах об'єднання перебуває ще 7 громад.

А визначальним рік став тому, що в реформу включилися міста обласного значення. Передумовою цього стало прийняття закону, який спростив процедуру приєднання до міст обласного значення і дозволив сільським і селищним радам робити це без перевиборів голів і депутатів.

Наші експерти працювали тут довго й наполегливо і, врешті-решт, унаслідок приєднання сільрад до міст, утворилися Новгород-Сіверська і Ніжинська ОТГ. Ніжинська громада поки що є найбільшою в Чернігівській області. Це об'єднання має великий потенціал і сьогодні як Ніжин, так і решта прилеглих сільських громад обговорюють подальший процес приєднання. Це дуже показово для нас і свідчить про те, що ініціатива приєднання до міст обласного значення знаходить підтримку в сільських громадах.

Зараз міста – і Новгород-Сіверський, і Ніжин – чітко поставили для себе завдання показати, що вони

готові на рівних партнерських умовах працювати з сільськими громадами – допомагати, підтримувати їх інституційно і ресурсно таким чином, щоби у всій ОТГ була однакова якість послуг.

– Готові то вони готові, та чи будуть реально ділитися з селами своїми коштами, "піднімати" їх, адже у міст значно більші потреби, на які теж роками не вистачало?

– Однозначно будуть, вважаю. І практика свідчить про це. Коли відбувалося навіть об'єднання сільрад, громади-не центри ОТГ боялися, що "центральна садиба" забере всі гроші і їм нічого не дістанеться. Але в перші роки кожен голова ОТГ усвідомлював обов'язковість підтримати саме ті громади, які приєдналися і вкладати у ці території. Тому що центр об'єктивно економічно й інфраструктурно сильніший.

Що стосується міст обласного значення, то інфраструктурну субвенцію вони зобов'язані вкласти в сільську територію, бо вона розрахована саме на сільських мешканців. Крім того, міста, які зацікавлені в подальшому приєднанні сільських територій (тому що для них це – перспектива розвитку), намагаються зробити щось для того, аби люди відчули переваги. Наприклад, узимку, чистять дороги. Згодом планують зробити освітлення, пустити додаткові транспортні маршрути. Ніжинська громада, наприклад, всю інфраструктурну субвенцію спрямувала на ремонт доріг у селах, що приєдналися.

Місто повинно створити такі умови для села, щоб якість життя в ньому не відрізнялася від міського. Водночас село для міста це – територія, природні ресурси, землі, і тут кожен виграє по-своєму.

НЕ "СИДИТИ В ЗАСАДІ"

– Як часто успіхи вже створених ОТГ надихають сусідні сільради на приєднання до них?

– У 2018 році одна сільрада приєдналася до Любецької ОТГ, а цілих 5 – до Вертіївської, яка має у своєму складі всього дві сільради. Тобто, успіхи Вертіївської громади, яка працює вже 3 роки, надихнули сусідів на те, щоб стати її частиною. Відтак, обидві громади повністю завершили процес приєднання, і так само, як і 5 новостворених ОТГ, чекали виборів, що, як ми знаємо, відклалися через воєнний стан.

Наприкінці року нам вдалося завершити процес приєднання ще п'яти сільрад до трьох ОТГ – Деснянської, Гончарівської та Михайло-Коцюбинської. Такі випадки для нас – показові, адже свідчать про те, що люди вірять і надихаються результатами роботи об'єднаних громад.

– Але водночас на карті області ми бачимо багато "білих плям"...

– Це громади, які поки що залишаються поза реформою. Які ще, можливо, не усвідомили її переваг, де працюють, у більшості, суб'єктивні фактори, які стримують прийняття рішень про об'єднання. Дуже прикро, що досі не реалізована ініціатива Ріпкинської

громади, хоча ми вже кілька разів ініціювали ці процеси. Є в області місто-райцентр, яке так і не змогло ініціювати об'єднання навколо себе – це Бахмач. Новгород-Сіверська ОТГ – це теж приєднання до міста лише однієї громади, і дуже прикро, що сьогодні є певна протидія цим процесам з боку районної влади.

Складними є процеси об'єднання у Прилуцькому районі. Там є проблема, пов'язана зі створенням ОТГ навколо міста Прилуки. Сформовано велику сільську ОТГ (у складі 19 сільських рад) навколо міста, яка бере в облогу все місто. А натомість, ініціатива кількох прилеглих до міста громад приєднатися до Прилук ігнорується депутатами і головами цих рад. Питання перейшло у судову площину.

Неконструктивно, і всупереч методики формування громад, вчинили і депутати обласної ради, які нещодавно, на останній сесії у червні цього року, підтримали ініціативу блокади міста Прилуки і внесли відповідні зміни до Перспективного плану. Сподіваюсь, Уряд внесе корективи у такі наміри, а громади прилеглих до міста Прилуки сіл отримають шанс на розвиток спільно з міською громадою.

Загалом необ'єднані громади займають 38% території області, де проживає 20% населення. Ці люди позбавлені можливості жити в нових умовах, і виправлення ситуації, робота з такими громадами – одне з головних завдань нашого Центру на 2019 рік. Тому що не вірити в реформу сьогодні не можна. Є об'єктивні результати, реалізовані в громадах інфраструктурні проекти, соціальні ініціативи...

– З чим пов'язане небажання окремих громад об'єднуватися?

– Один із "класиків" нашої реформи, її "архітектор" Юрій Ганущак каже, що в цій реформі можна зайняти такі позиції: очолити, "посидіти в засаді" і протидіяти. На сьогодні навіть ті, що "сиділи в засаді", уже включилися в процес. За-



лишилися ті, що протидіють. З певних суб'єктивних причин. Хтось із сільських голів боїться, що його не переоберуть, хтось тримається за посаду з корупційних мотивів, зацікавлений недобросовісним землекористувачем... І тут, вважаю, мова має йти вже про персональну відповідальність керівників представницьких органів перед населенням за те, що своїми свідомими управлінськими рішеннями вони позбавляють людей можливості відчувати переваги реформи і покращити якість життя.

ГРОМАДИ БУЛИ ГОТОВІ

– Скільки державної субвенції на розвиток інфраструктури отримали торік наші ОТГ і чи встигли вони її використати?

– У 2018 році об'єднані громади Чернігівщини одержали 143 млн 272 тис. грн субвенції на розвиток інфраструктури. Використали ми її на 98%, – майже 140 млн грн.

– У 2019 році громади захистили перед Урядом проекти на загальну суму 134 млн. 123 тис. гривень, зараз починається реалізація чергової хвилі оновлення інфраструктури сіл, селищ і міст.

– Непоганий показник освоєння коштів. А власні доходи ОТГ зростають?

– Всі 39 громад, які торік перебували на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом, є повноцінними і фінансово спроможними. Всі громади демонструють позитивну динаміку зростання надходжень до місцевих бюджетів і торік упоралися зі своїми фінансовими питаннями.

– Торішнє введення воєнного стану, зокрема й у Чернігівській області, відклало вибори у новостворених громадах. Як це вплине на їхнє фінансування у 2019 році, чи мають вони шанс отримати державну субвенцію на розвиток інфраструктури?

– П'ять наших новостворених громад та ті дві, де відбулося приєднання, потрапили в дуже скрутне становище у зв'язку із перенесенням виборів. Тому що вони вже об'єднані й відповідною постановою Кабміну визнані спроможними. І при прийнятті Закону про Держбюджет на 2019 рік для цих громад були передбачені відповідні суми міжбюджетних трансфертів: освітньої і медичної субвенції та базової дотації. Після введення воєнного стану перші вибори у новостворених ОТГ відклали, а передбачені для них кошти не внесли у розпис держбюджету. Не передали їх і в райони, які до виборів в ОТГ мають утримувати школи та лікарні.

Відтак, громади залишилися без коштів. У січні ми отримали звіти не один дзвінок про затримку з виплатою авансу шкільним учителям. Згодом, ситуацію було врегульовано шляхом передачі державної субвенції у районні бюджети.

Лише 30 червня відбулися перші та додаткові вибори в ОТГ, що були відкладені ще у грудні 2018 року. Але питання передачі державою ресурсів новим громадам вже зараз залишаються гострими і актуальними.

У нових громад немає жодного дня для очікування. Вони готові одразу реалізовувати максимум повноважень, але для цього потрібно спрямувати до їхніх бюджетів як додаткові власні доходи, зокрема, податок на доходи фізичних осіб, так і державні ресурси – освітню субвенцію, частину медичної субвенції, субвенцію на інфраструктуру і відповідні дотації (базову, на заклади освіти і медицини).

Адже, якщо фінанси в громади не надійдуть, реформа в них загальмується до кінця року.

ЕКОНОМІЧНІ ПЕРСПЕКТИВИ

– Зараз більшість коштів ОТГ вкладається в інфраструктуру. А чи вкладає хтось в економічний розвиток, який у майбутньому забезпечить громадам стабільний дохід?

– З цими ідеями поки що непросто. Колись голова однієї ОТГ казав мені так: "Я полатаю дірки, які накопичилися, а потім буду думати далі. Якщо у школі свистітиме вітер, а я запропоную вкладати кошти у щось інше, депутати мене не зрозуміють".

Але водночас Коропська ОТГ, наприклад, прийняла програми підтримки розвитку кооперативного руху, органічного виробництва, яке є особливістю цієї громади (на Коропщині є сертифіковані виробництва органічної сільгосппродукції, і громади зацікавлені як у підтримці цього бізнесу, так і у створенні кооперативів, які об'єднуватимуть людей саме економічною діяльністю). Це, до речі, результат одного з навчальних візитів керівників ОТГ до Тернопільської області, де вони вивчали практику роботи кооперативів, а також наших тематичних семінарів.

У громадах розуміють, що для пожвавлення еко-



номічної активності на їхніх територіях потрібно або залучити інвестора, який створить робочі місця, або стимулювати людей до самозайнятості через кооперативний рух. У такому напрямку вони й рухаються.

У Вертіївській ОТГ, наприклад, власним коштом було створено великий ставок – вони хочуть, щоб до них на відпочинок приїжджали мешканці Ніжина. Водночас у голови є плани створити рибний кооператив. Тобто, члени громади скидаються коштами, зарибнюють цей ставок і починають на цьому заробляти. Той, хто хоче порибалити, платить за задоволення, а члени кооперативу отримують певний прибуток.

Навчаємо ми й працювати з інвестором. Хоча це штука непроста. Тому що треба бути готовим максимально сприяти великому бізнесу в отриманні підготовленої земельної ділянки, доступі до енергоносіїв та іншому. Але сьогодні в межах населених пунктів ОТГ вільних земель практично немає, а за межами вони лише торік отримали у власність землю сільськогосподарського призначення. Нещодавно гро-

мади завершили процес реєстрації цих земель і тепер можуть думати, як їх перетворити в інвестиційно привабливі ділянки. Це теж робота, але вона дуже бюрократизована. Тому що це землі сільгосппризначення і переоформляти їх дуже клопітно. А ще ж інвестора треба знайти, їздити на якісь форуми... Це – перспектива.

НОВІТНІЙ ПРОСТІР

– Чи реалізуються в об'єднаних громадах якісь цікаві, оригінальні проекти?

– Інфраструктурні кошти спрямовуються на відновлення доріг, освітлення, ремонту освітніх, дошкільних навчальних закладів. Одним із найяскравіших і комплексних проектів, який реалізується за кошти Державного фонду регіонального розвитку, на мою думку, є реновація приміщення школи в Корюківський ОТГ і перетворення старої типової будівлі на новий освітній простір. Це великий коштовний проект, який передбачає не лише заходи з енергоефективності, утеплення школи, створення нового зовнішнього екстер'єру, але й наповнення новим обладнанням (це буде другим етапом). Коли проект реалізується повністю, думаю, це варто буде показувати як приклад.



Днями чотири громади Чернігівщини – Кіптівська, Козелецька, Плисківська і Сосницька стали переможцями конкурсу "Малі міста – великі враження", захистивши мистецькі проекти фестивального руху. Наприклад, Сосницька громада у рамках проекту "Арт-резиденція Олександра Довженка" вже другий рік розвиває фестиваль "Капелюш", що популяризує громаду як центр кіно-індустрії, де жив та творив найвидатніший український режисер Олександр Довженко.

– На початку 2019 року у Центрі розвитку місцевого самоврядування проходив перший воркшоп із просторового планування. У зв'язку з цим цікаво почути прогноз: як швидко наші об'єднані громади стануть схожими на європейські села і містечка – будуть такими ж охайними, квітучими, яскравими?

– На останньому всеукраїнському форумі об'єднаних територіальних громад ще один "архітектор" реформи децентралізації Анатолій Ткачук озвучив прогноз, що згуртованою, децентралізованою, де-

мократичною, конкурентоспроможною державою Україна стане до 2027 року. Тобто, потрібен ще один період стратегічного планування для того, щоб наша мрія стала реальністю. Якщо ж ми проаналізуємо зміни, які відбулися у громадах, створених із самого початку реформи, то побачимо, скільки всього за 3 роки вони встигли зробити.

А подивіться на міста. Я пригадую один з візитів у Республіку Польщу 4 роки тому. Те, що тоді ми бачили там, є вже в наших містах і селах, які скористалися можливостями децентралізації. Звісно, ці зміни охопили не всі села, бо потрібен час, та й ресурсів, якими володіла Польща, у нас поки що немає. Але ми готуємось отримати таку ж підтримку, вчимося писати проекти, захищати їх перед європейськими донорами.

Що стосується просторового планування, то цей проект покликаний навчити громади змінювати свої населені пункти, робити їх комфортними для проживання, змінювати ландшафт і архітектуру, розуміти, як ефективно вкладати гроші в інфраструктуру. Тут ми, як завжди, намагаємося працювати з активними людьми, лідерами громад, тими, хто в силу своїх посад чи громадянської позиції вміє і хоче це робити. Для їх навчання в межах згаданого проекту запрошено архітекторів міжнародного рівня. На воркшопах вони показують, що таке просторове планування території, як це треба уявити, візуалізувати, а потім реалізувати.

– А скільки часу потрібно, щоб у громадах почали косити бур'яни та сіяти квіти?

– Я думаю, що громади вже більше навчилися робити. Один сільський голова нещодавно наводив приклад, як до них у відремонтований клуб на якесь зібрання прибули, зокрема, й голови райдержадміністрацій. І коли вони побачили той новітній простір сільського клубу, якість ремонту, обладнання, натхнення і зацікавлених людей, у яких очі горять, то зрозуміли, наскільки ця система відрізняється від тієї, у якій вони працюють. Ось нове, а ось те, що має рано чи пізно закінчитися. Адміністративно-командна вертикаль влади ще радянського зразка довела свою неспроможність. Місцеве самоврядування демонструє ініціативність і готовність до змін. Керівники громад і працівники рад ототожнюють себе зі своєю громадою. Це не паралельні речі, вони переживають за справу, хочуть внести свій вклад, і тому, вважаю, головне, що ми змінюємо зараз – це свідомість.

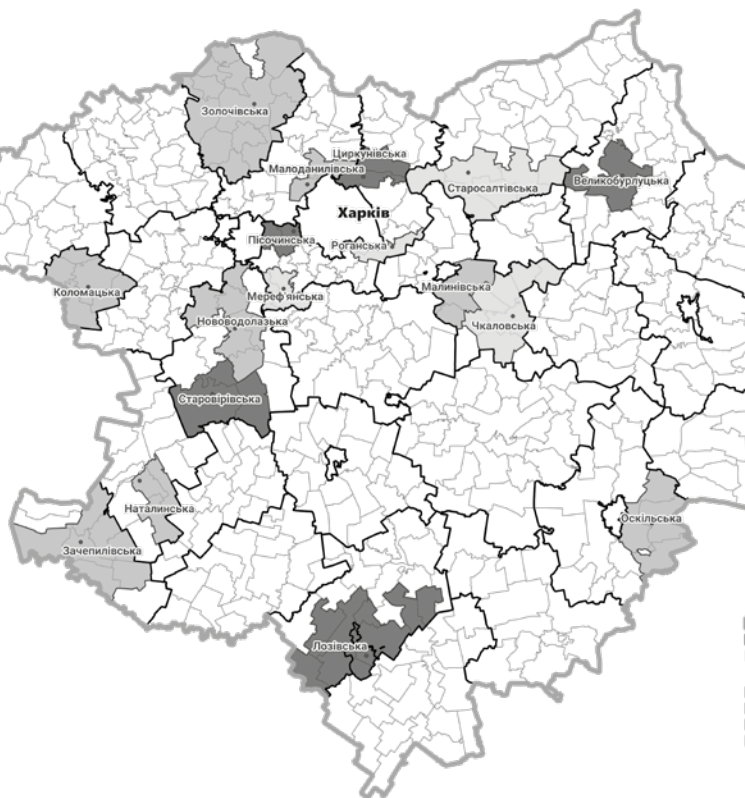
Підсумовуючи, хочу сказати, що ми ніколи не горимо (я принаймні) про досягнення як виключно свої. Звичайно, ми працюємо, Програма "U-LEAD з Європою", Чернігівський Центр розвитку місцевого самоврядування надає консультативні, методологічні, експертні послуги. Але ми не робимо щось за громади. Без їхньої участі реалізація всіх цих завдань не є можливою. І тому я завжди підкреслюю: насамперед, це результат роботи громад, їхніх лідерів, депутатського корпусу, небайдужих людей. Там, де є взаєморозуміння, ефективний лідер, якісна команда спеціалістів у раді, діалог усередині громади, там є результати і досягнення.

Програма "U-LEAD з Європою" фінансується спільно Європейським Союзом і державами-членами – Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією і підтримує реформу децентралізації та її секторальні напрямки.

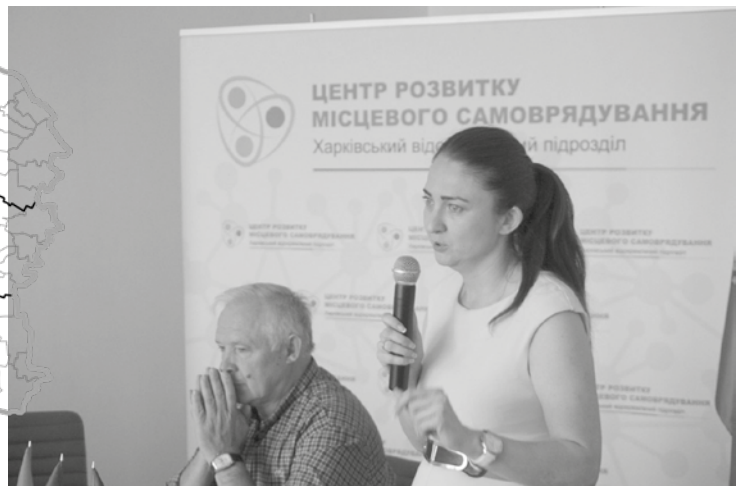
Наталія Потапчук, Чернігів

Діана Барінова: "Децентралізація – історичний процес, що назавжди змінить Україну"

Харківщина одна з найбільших областей країни, як за кількістю населення так і за територією. Про те як децентралізація крокує областю, які її результати вже можна побачити та відчути, а також про ОТГ, що можуть з'являться на мапі в 2019 році в інтерв'ю з Діаною Баріною – директоркою Харківського Центру розвитку місцевого самоврядування.



Карта об'єднаних територіальних громад Харківської області



Умовні позначення

- Межі області
- Межі районів
- Територія сільських та селищних рад
- Об'єднані територіальні громади, які утворились в:
- 2015 році
- 2016 році
- 2017 році
- 2018 році

РЕФОРМА НА ХАРКІВЩИНІ

19 ОТГ [32,2%] з 59, які передбачені Перспективним планом формування територій громад Харківської області, створені та успішно працюють, розвивають свої території.

Серед них 2 створені навколо міст обласного значення, Ізюмська та Лозівська міська. Остання зі згаданих – є однією з найбільших ОТГ в Україні, вона об'єднала понад 80 тис. мешканців та 18 сільських рад. У 2019 році до команди сільських ОТГ Харківщини приєдналася Олексіївська ОТГ Первомайського району.

Бюджети ОТГ Харківщини зросли від 2-х до 10 разів. Ми пишаємося, що Харківщина впевнено тримає перше місце в Україні за показником спроможності – на території області немає жодної ОТГ, де кількість населення менше 6 тис. осіб.

КОМУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ НЕ ВИГІДНА?

Попри реальні успіхи децентралізації, противників у неї все ж таки багато. Хтось боїться втратити крісло та владу, хтось взяти на себе відповідальність за виконання повноважень, які у ході децентралізації значно розширилися.

У Харківській області, як і в інших областях, був і є певний тихий опір на місцях, який чинять сільські голови, та керівництво певних райрад та РДА. У ситуації з сільськими головами все ясно, адже при створенні ОТГ, така посада, як сільський голова ліквідується. Ліквідується і можливість фактично самостійно встановлювати собі заробітну плату.

Що стосується районного рівня – то звичайно завжди був присутній конфлікт інтересів, адже "район" в процесі децентралізації повністю втрачає владу, тому відповідні представники і райрад

і РДА в своїй більшості не мали особливого бажання прискорювати цю реформу та чекали або на рішення щодо об'єднання згорі, або глибоко в душі сподівалися, що нове керівництво держави взагалі відмінить реформу!

Реформа в області дійсно йшла дуже важко. Керівники сільських рад не хотіли втрачати свою владу, а використовували простих людей, нав'язували їм міфи, що об'єднання – це погано, що закриють школу і ФАП, а за довідками будете їздити в район. Але ситуація з кожним днем змінювалася. Мешканці сіл бачили успіхи сусідів і почали задавати питання, а чому ми ще не об'єдналися?! І сьогодні у нас в області вал ініціатив щодо об'єднання саме від ініціативних груп мешканців. І це ілюструє, що людям не байдуже як вони будуть жити!

ГОЛОВНИЙ РЕСУРС РЕФОРМИ – ЛЮДИ

На початку 2018 року у Харківській області було 14 районів, де не було створено жодної ОТГ. Кожен з цих районів зтягаючи з об'єднанням втратив значну кількість коштів, які можна було б направити на розвиток інфраструктури територій. Але ситуація динамічно змінюється.

Системна роз'яснювальна робота команди Харківського Центру розвитку місцевого самоврядування дозволила достукатися до людей. На різних етапах об'єднання зараз знаходяться майже 20 потенційних ОТГ із 10 зазначених районів. Зараз ми консультативно, юридично та методично супроводжуємо дані процеси у потенційних Петропавлівській, Курилівській, Кіндрашівській ОТГ Куп'янського району, Липецькій, Безлюдівській, Південноміській ОТГ Харківського району, Донецькій ОТГ Балаклійського району, Солоницівській та Дергачівській ОТГ Дергачівського району, Слобожанській ОТГ Зміївського району, Бугаївській ОТГ Ізюмського району, Красноградській ОТГ, Борівській ОТГ, Сахновщинській ОТГ, Шевченківській ОТГ – ініціатива щодо створення яких була в більшості від мешканців відповідних територій.





Також ведеться робота щодо приєднання територій сільських рад до міст обласного значення – м. Куп'янськ, м. Первомайський, м. Чугуїв.

Мешканці необ'єднаних територій побачили переваги децентралізації на власні очі, деякі з навчальних візитів, що ми організовували, інші зі ЗМІ, саме тому активно продовжуються процеси приєднання територіальних громад до вже створених ОТГ – наприклад Оскільської, Великобурлуцької ОТГ.

Ми системно організовуємо воркшопи на тему об'єднання, запрошуємо представників необ'єднаних територій обговорити подальші спільні кроки. З нашого Центру починалися багато ініціатив щодо об'єднання та приєднання територіальних громад в Харківській області та продовжується робота щодо набуття ними спроможності. Ми пишаємося, що маємо відношення до таких історичних процесів, беремо в них активну участь, допомагаємо людям.

ЗМІНА ФІЛОСОФІЇ УПРАВЛІННЯ

Головне, що ми змінюємо зараз, в процесі реформи – це свідомість мешканців, лідерів суспільної думки, керівників об'єднаних громад. А разом з нею змінюється і філософія управління, підхід до прийняття важливих управлінських рішень.

Наприклад, громади вже розуміють, що потрібно вкладати кошти в енергоефективність, а не опалювати повітря. Як говорить голова Чкаловської ОТГ Віктор Соловійов: "Громада сама

собі інвестор, адже замінивши опалення в одній зі шкіл громади на сучасне, громада зекономила майже мільйон гривень, які потрібні для використання в іншій сфері". І це і є той новий підхід – зміна філософії управління.

Адміністративно-командна вертикаль влади радянського зразка довела свою неспроможність. Нове, децентралізоване місцеве самоврядування демонструє ініціативність, готовність до змін. Ми бачимо, що голови ОТГ ідентифікують себе зі своєю громадою, вкладають в неї всі свої сили наче в свою родину, відчувають відповідальність за громаду, і люди бачать ці зміни та долучаються до них.

Як приклад – Коломацька ОТГ, яка об'єднала усі 35 населених пунктів району в одну громаду. Що ж змінилося, бо фактично залишається та сама районна конфігурація влади? – Змінилася філософія управління, яка спирається на активну участь мешканців у житті громади та велику відповідальність управлінської команди перед своїми мешканцями.

Громада за рік із дотаційної перетворилася у реверсну, збільшила обсяг власних надходжень в 2,3 рази, залучила на територію міжнародні проекти, почала по-іншому працювати, змінила підходи в управлінні, покращує бізнес-клімат. Розробила та затвердила Стратегію розвитку до 2027 року, яку розроблено з командою Харківського Центру розвитку місцевого самоврядування, презентує громаду на міжнародному рівні, вивчає досвід ефективного управління Польщі та Німеччини, і загалом робить все для того, щоб

бути конкурентною серед інших для досягнення своїх цілей, залучення інвесторів, створення робочих місць.

ДОСЯГНЕННЯ ОТГ ХАРКІВЩИНИ У 2018 РОЦІ

Реформа субрегіонального рівня: чотири, сім чи дев'ять районів?

Багато сільських рад пояснюють небажання об'єднуватися тим, що хочуть зберегти район, хоча це найбільший міф. Формування субрегіонального рівня – це другий крок реформи місцевого самоврядування, який має стати її логічним продовженням. Адже сьогодні в Україні налічується 18 об'єднаних територіальних громад, які повністю поглинули райони. Ще в 145 районах ОТГ займають від 50 до 99 % площі. Є такі приклади й на Харківщині. Приміром, Коломацька ОТГ об'єднала весь район (7,2 тисячі населення), а Золочівська та Зачепилівська – майже весь.

Мінрегіон пропонує створити на Харківщині 4 райони замість 27. Відповідні пропозиції прописані в новій моделі адміністративно-територіального устрою України презентованій Мінрегіоном, де замість 468 районів буде сформовано 102: це 92 райони, які знаходяться на під-

контрольній території України, і ще 10 – на тимчасово окупованій та у Криму.

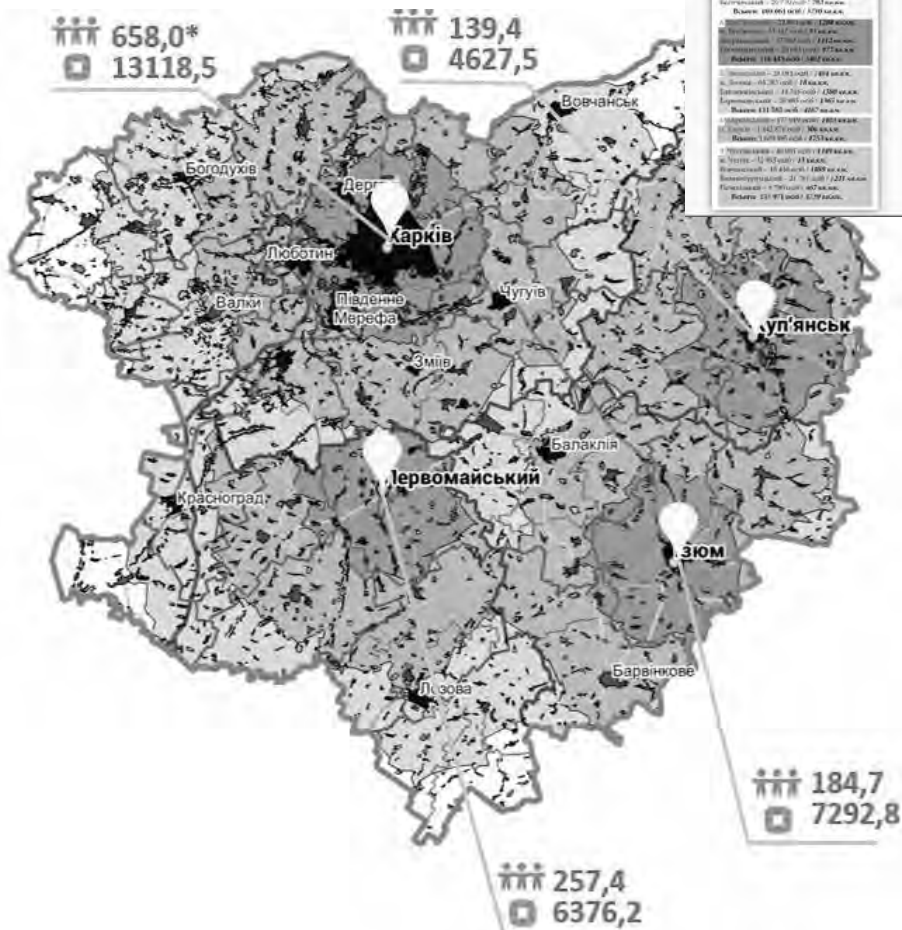
Так, відповідно до карти, що презентував Мінрегіон, на Харківщині можуть з'явитися райони з центрами у м. Харкові, м. Куп'янську, м. Ізюмі і м. Лозовій.

Разом з тим робоча група створена на рівні області у лютому 2019 році внесла пропозиції щодо створення 9 районів, пізніше – щодо створення 7. У формуванні ба- чення потрібно враховувати фактор збалансованості як демографічних, географічних, так і економічних, історич- них, культурних та логістичних особливостей районів.

Остаточний варіант укрупнення, все ще обговорю- ється з врахуванням пропозицій Асоціації районних та обласних рад та робочої групи, що створення в рамках опрацювання зазначеного питання на рівні області. Але більшість повноважень та послуг концентрується саме на рівні ОТГ, отже мешканці можуть не турбуватися, де буде центр району та яким чином райони будуть укруп- ненні.

2019 рік останній шанс обрати сусідів та об'єднатися з ним на своїх умовах. Тому звертаємо увагу мешканців сільських територій, де не створено ОТГ, що бажано все ж таки використати свої можливості, які надає децентра- лізація та реформа місцевого самоврядування, і забез- печити реальну зміну якості життя в своїх селах.

Саме, децентралізація – це той історичний процес, що назавжди змінить Україну, – підсумувала Діана Барі- нова.



1. Харківський - 31 574 осіб / 1811 тисяч осіб. Відомий - 23 761 осіб / 136 тисяч осіб. Відомий - 9 213 осіб / 54 тисяч осіб. Відомий - 25 228 осіб / 151 тисяч осіб. Відомий - 27 254 осіб / 165 тисяч осіб. Відомий - 127 547 осіб / 777 тисяч осіб.
2. Ізюмський - 11 000 осіб / 600 тисяч осіб. Відомий - 12 000 осіб / 700 тисяч осіб. Відомий - 13 000 осіб / 800 тисяч осіб.
3. Лозівський - 78 264 осіб / 486 тисяч осіб. Відомий - 29 026 осіб / 174 тисяч осіб. Відомий - 17 261 осіб / 104 тисяч осіб. Відомий - 22 977 осіб / 138 тисяч осіб. Відомий - 147 264 осіб / 872 тисяч осіб.
4. Балаклійський - 11 000 осіб / 600 тисяч осіб. Відомий - 12 000 осіб / 700 тисяч осіб. Відомий - 13 000 осіб / 800 тисяч осіб.
5. Куп'янський - 11 000 осіб / 600 тисяч осіб. Відомий - 12 000 осіб / 700 тисяч осіб. Відомий - 13 000 осіб / 800 тисяч осіб.
6. Дергачівський - 11 000 осіб / 600 тисяч осіб. Відомий - 12 000 осіб / 700 тисяч осіб. Відомий - 13 000 осіб / 800 тисяч осіб.
7. Богодухівський - 11 000 осіб / 600 тисяч осіб. Відомий - 12 000 осіб / 700 тисяч осіб. Відомий - 13 000 осіб / 800 тисяч осіб.
8. Золочівський - 11 000 осіб / 600 тисяч осіб. Відомий - 12 000 осіб / 700 тисяч осіб. Відомий - 13 000 осіб / 800 тисяч осіб.
9. Зачепилівський - 11 000 осіб / 600 тисяч осіб. Відомий - 12 000 осіб / 700 тисяч осіб. Відомий - 13 000 осіб / 800 тисяч осіб.

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПРОЕКТУ КАРТИ - СХЕМИ укрупнення (моделювання) до 9 районів Харківської області



БУДУЄМО НОВУ МОДЕЛЬ САМОВРЯДУВАННЯ

Від самого початку децентралізації в Одеському регіоні успішно працює команда однодумців, які своєю наполегливою роботою втілюють основні завдання і принципи державної політики щодо формування об'єднаних територіальних громад та реально допомагають у супроводі та роз'яснювальній роботі сформованим ОТГ і тим, хто визначився з вектором перспектив.

Протягом всього періоду **Одеський Центр розвитку місцевого самоврядування** очолює лідер з високими професійними якостями, відомий та авторитетний в Україні діяч, науковець – **Юлія Молодожен**.

Зараз в Україні сформовано 876 спроможних громад. Місцеві бюджети зросли на порядок – до майже 234 млрд грн. У власність громад передано 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення. Новий етап передбачає формування 100 спроможних районів і 1600-1800 спроможних громад, закріплення фінансової самодостатності місцевого самоврядування, формування ефективної системи управління, упорядкування системи контролю без дублювання функцій.

Кор.: Вже впродовж кількох років Одеський центр розвитку місцевого самоврядування працює в області. Якою була історія його створення?

Насправді, як Одеський Центр розвитку місцевого самоврядування ми працюємо з 2017 року, а почалося все у квітні 2016 року, коли Уряд Володимира Гройсмана та комісар Європейського Союзу з питань розширення та політики добросусідства Йоханесс Хан підписали угоду про фінансування "U-LEAD з Європою: Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку". Програма розрахована на три роки і спрямована на підтримку реформ в Україні, зокрема децентралізації, а також вдосконалення адміністративних послуг для громадян України. Основним координатором Програми від Уряду виступає Міністерство регіонального роз-

витку та будівництва. Одним із завдань Програми було створення мережі центрів, які надаватимуть цілу низку послуг з роз'яснення цілей реформ. Таким чином було створено установу Центр розвитку місцевого самоврядування та його філії в кожній області України.

Кор.: А які основні завдання та функції вашого центру, хто користується вашими послугами?

Основна наша діяльність – це консультативно-роз'яснювальна робота та навчання для представників органів місцевого самоврядування або державних органів виконавчої влади. Наприклад, ми консультиємо, як правильно створити об'єднану громаду: з чого треба розпочати, які потрібно оформити документи і як дотриматися процедури, що треба враховувати, коли визначається центр громади та її конфігурація. Але створити громаду – це лише перший крок, а ось забезпечити її діяльність з новими повноваженнями – це другий, найскладніший і найголовніший крок. Ми також допомагаємо вже новоствореній об'єднаній громаді визначити своє майбутнє, тобто розробити план або стратегію розвитку. Як поєднати свої бажання з можливостями свого бюджету, як залучати громадян до участі в управлінні громадою.

Дуже багато запитань завжди виникає під час розробки бюджету громади: як рахувати фінансові надходження до бюджету від сіл, що приєдналися

та як розподіляти кошти між територіями. Як вести документацію та звітувати під час бюджетного процесу. Саме тому ми проводимо навчання з бухгалтерами та фінансистами об'єднаних громад.

Нашою цільовою аудиторією є, переважно, працівники органів місцевого самоврядування, а партнерами виступають органи виконавчої влади регіонального рівня. Водночас, ми активно співпрацюємо з засобами масової інформації та громадськістю.

Кор.: Скажіть, я чи з'явилися в громадах якісь нові посади, яких вимагає їх нова діяльність?

Напевно. Є декілька цікавих посад, зокрема, для сільських громад, введення до штату яких вимагають сучасні реалії. По-перше, це посада проектного менеджера, людини, яка має розуміти процес підготовки проектних заявок для залучення додаткових ресурсів (кошти, знання) в громаду. Сьогодні багато навчальних закладів готують проектних менеджерів, але заманити їх на роботу в сільську громаду – дуже важко. Тому на перших етапах, ми допомагаємо громадам розібратися, що таке проект, де шукати можливості для отримання грантів і як підготувати проектну заявку. Переважна більшість громад сьогодні вже освоїла технологію написання заявок для отримання інфраструктурної субвенції та коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Окремі вже пробують свої сили для залучення коштів іноземних донорів. Так, наприклад одна з найменших громад області, Тузлівська, у 2016 році виграла проект з ДФРР на 7 млн грн на термомодернізацію школи.

І друга посада, про яку я хочу сказати – це комунікатор. Що робить обраний голова і депутати? Які послуги надає виконком? Більша частина відповідей на ці питання може бути знята, якщо громада веде свій сайт або сторінку у соціальних мережах, або видає інформаційний листок. Комунікатор в громаді повинен розуміти, як спілкуватися з представниками преси, робити іміджеві презентації про громаду. Так, після низки семінарів, організованих нашим центром, всі громади створили сторінки у facebook і доволі активно їх наповнюють інформацією. З сайтами ситуація краще у міських громадах, які раніше вже мали власні сайти, а зараз їх оновлюють.

Кор.: А що ви можете сказати про громади, які створені на Одещині? Які вони?

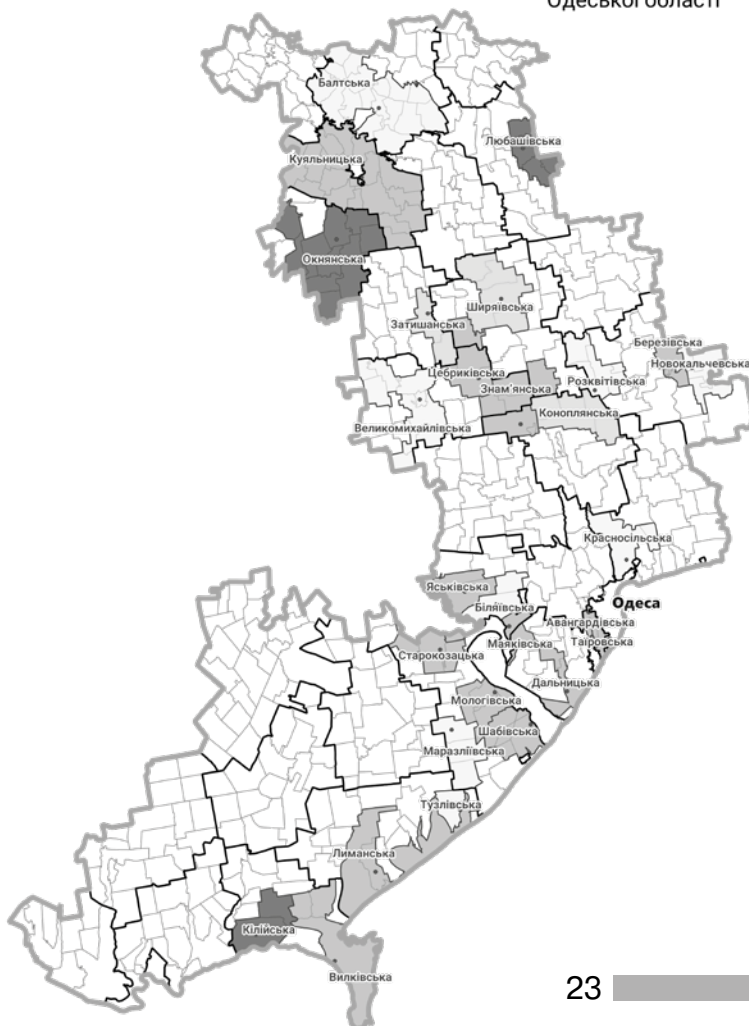
Коли у 2014 році почалася реформа, то більшість представників влади в неї не вірила "Та яка реформа? Поговорять і забудуть. Скільки вже тих реформ було! А

давайте зробимо пілотний експеримент та подивимося, як воно буде!". Ключовим поштовхом, який змінив думку з цього приводу, стало формування та вихід на перші вибори 169 об'єднаних громад у 2015 році (по Одеській області 8 громад – прим. авт.). Тобто саме в цей період країна побачила тих людей, які є справжніми лідерами, які не побоялися очолити процес створення громад і які повірили в цю реформу. Тому, фактично, на початок 2016 року ми отримали низку різноманітних моделей громад – великих та маленьких за територією або кількістю населення; об'єднаних в межах району або лише двох сільських рад тощо. Інші хвилі створення громад можна охарактеризувати як такі, що "подивилися на досвід перших і пішли на об'єднання" та "завершили розпочаті процедури об'єднання". За станом на 1 січня 2019 року ми маємо 31 створену громаду (3 з них ще не пройшли виборчий процес). Серед керівників громад у нас з 2015 року було обрано лише 3 жінки: у Великомихайлівській, Тузлівській та Новокалчевській громадах.

Кор.: Як ви можете охарактеризувати потреби органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації?

Ну, тут треба відзначити, що громади створювалися виключно добровільно, а окремі навіть без врахування Методики формування громад, без розрахунків спроможності і без затвердженого в області перспективного плану. І ось уявіть собі ситуацію – громада створилася, а як жити в нових умовах? Які повноваження та ресурси до неї переходять, як формувати систему управління, щоб передбачити всі необхідні посади для надання по-

Карта об'єднаних територіальних громад Одеської області



слуг населенню? І виявилось, що громади створені, а майже всі нормативно-правові акти (закони, постанови, накази міністерств) містять правила функціонування старої системи місцевого самоврядування, а не об'єднаних громад. І треба сказати, що саме завдяки створенню різноманітних моделей громад розпочалося поступове удосконалення чинного законодавства. Практично завдяки досвіду становлення та функціонування перших громад ми сьогодні маємо відпрацьовані процедури їх становлення, вирішення організаційних питань та адаптації до нових умов. Але значна частина законопроектів, які б ще більше спростили перебіг децентралізації, не прийнята народними депутатами, які до цього часу методично провалюють голосування за найважливішими законопроектами. Дуже складно зараз із кадрами в об'єднаних громадах, зокрема створених з центром у селі. Якщо раніше в сільській раді працював лише бухгалтер, то в громаді має бути створений фінансовий відділ, оскільки додані нові повноваження. Але крім працівників апарату самого органу місцевого самоврядування, не вистачає вчителів, лікарів, юристів.

Кор.: Хто працює у вашому Центрі?

Наш Центр сьогодні працює по двох основних напрямках: надання консультативної допомоги органам місцевого самоврядування та виконавчої влади з питань створення об'єднаних громад і другий напрям – це допомога вже створеним громадам в процесі їх становлення та визначення пріоритетів розвитку. Консультування здійснюють чотири радника, відібраних на конкурсній основі. Так, радник з питань децентралізації Оксана Гуненкова надає консультації з процедур об'єднання та приєднання громад, міжмуніципального співробітництва. Радник з питань бюджету Олеся Голинська допомагає громадам розбиратися в підходах у формуванні бюджетів на засадах програмно-цільового методу, розрахунку спроможності потенційних громад. Радник з питань регіонального розвитку Віктор Бондарук супроводжує процес розробки стратегій громад, підготовки проектних заявок на гранти тощо. Євгенія Генова, радник з питань комунікації, пояснює, як краще налагодити взаємовідносини між владою громади та її мешканцями, як спілкуватися зі ЗМІ та представляти себе в інтернет-просторі.

Кор.: Яким чином ви надаєте свої послуги і скільки це коштує?

Всі наші послуги безкоштовні. Наші радники проводять навчання або безпосередньо у нас в офісі, або виїжджають в громади. По окремих спеціфічних темах ми залучаємо професійних тренерів. Для обміну досвідом організовуємо навчальні поїздки представників місцевого самоврядування до громад інших регіонів або за кордон. Ми ініціювали проведення літньої школи з просторового планування для архітекторів та землевпорядників громад, щорічний форум південних областей "Південна мрія", де люди мають можливість ділитися досвідом, обговорювати нагальні проблеми та налагоджувати зв'язки. Якщо навести трохи статистики, то за 2017-2018 рік Центр провів 329 на-

вчально-просвітницьких заходів, участь в яких взяли майже 8 тис. осіб. Про діяльність Центру, новини децентралізації та заплановані навчальні заходи можна дізнатися з нашого сайту ofis.odessa.gov.ua.

Для більш плідної комунікації ми працюємо в партнерстві з обласною державною адміністрацією, представництвами центральних органів виконавчої влади в області, асоціаціями органів місцевого самоврядування, Одеським регіональним інститутом державного управління тощо.

Кор.: Які подальші плани роботи Центру в контексті діяльності Уряду щодо децентралізації?

Нещодавно Кабінет Міністрів України презентував Дорожню карту реформ до 2020 року, в якій окреслено 7 основних завдань, які базуються на вирішенні нагальних проблем територіальної організації влади. І хоча зараз всі активно говорять про децентралізацію, насправді ми перебуваємо ще на першому етапі – формуванні нової територіальної основи та системи органів влади.

Саме у 2020 році мають відбутися вибори до місцевих рад (ви знаєте, що місцеву владу обирають кожні 5 років), але ці вибори мають відбутися вже на новій територіальній основі. Що це означає? Це означає, що Уряд має до червня 2019 року затвердити по кожній області перспективний план (або умовно кажучи – карту з контурами майбутніх громад), який дасть змогу чітко зрозуміти мешканцям, як буде виглядати громада, що вийде на вибори. Чому це важливо? Як я вже казала раніше, необхідно визначити саме спроможні громади – ті, які в змозі перебрати на себе значну кількість повноважень. Сформувавши перелік громад, можна переходити до наступного етапу – укрупнення районів. І ви знаєте, що дивно, чомусь людей хвилює більше укрупнення районів, а не створення громад, хоча кожен з нас живе в конкретному населеному пункті, а не в районі. І коли буде створена об'єднана громада, саме місцева влада забере у району найбільшу кількість повноважень. Тобто, їздити в райцентр по довідки і різні документи буде непотрібно, оскільки більшість послуг має надаватися в громаді. І тут все залежить від голови та депутатів, які мають згуртуватися на тому, щоб створити для мешканців максимальні комфортні умови проживання і надання послуг.

Лише після визначення чітких меж нових територіальних одиниць (громад та районів) будуть розмежовані повноваження між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади. Відповідно, якщо держава передаватиме повноваження на рівень громад, вона має забезпечити їх відповідним фінансовим ресурсом та чітко стандартизувати в галузевому розрізі.

Паралельно з цим триватиме приведення служби в органах місцевого самоврядування у відповідність до сучасних стандартів, а також забезпечення рівня професійної компетентності службовців.

Тобто, нас всіх попереду чекає багато роботи, і ми готові до співробітництва.

Джерело: Газета "Одеські вісті", випуск від 02.03.2019 р.

ЕФЕКТИВНІ ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ



11-12 липня 2019 р. в Полтаві відбувся IV Міжрегіональний форум "Ефективні партнерства для сталого розвитку територій". Захід проходив за підтримки SIDA (Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку Міністерства закордонних справ Швеції) та UNDP (ПРООН) та зібрав представників органів місцевого самоврядування, бізнесу, громадських об'єднань та наукових кіл з Сумської, Полтавської, Черкаської, Київської, Кіровоградської та Чернігівської областей.

В 2015 р. Україна приєдналась до глобального процесу сталого розвитку. Цілі сталого розвитку отримали адаптацію до українського контексту у вигляді національних стратегічних рамок до 2030 р. На місцевому рівні муніципалітети та територіальні громади стикаються з певними проблемами щодо сталого розвитку (екологічний блок, енергоефективність, гендерний аспект тощо). Згадані аспекти впливають на якість життя громадян та стримують Україну щодо реалізації свого потенціалу.

На місцевому рівні проблеми пов'язані зі сталим розвитком накопичувались роками і на сьогодні є численними. Здебільшого вони стосуються покращення навколишнього середовища та енергоефективності, створення робочих місць, збереження культурної та природної спадщини, забезпечення доступу до якісних умов життя тощо. Аналіз факторів, які впливають на стабільність розвитку розвинених країн, свідчить про налагоджену ефективну модель партнерства між владою, бізнесом, науковими колами та громадянським суспільством. Ця конфігурація наразі має бути покладена в основу розробки регіональних стратегій до 2027 р., робота над якими так чи інакше розпочалась в більшості областей України.

Подібна співпраця також необхідна для підготовки якісних проектів на конкурс секторальної бюджетної підтримки за кошти ЄС, а також конкуренції за державні і донорські кошти. Про це на пленарному засіданні говорив радник з регіонального розвитку Сумського ЦРМС Григорій Стариков.

Маючи на меті створити ефективне партнерство на регіональному рівні, організатори ого-

лосили конкурс проектних ідей. SIDA та ПРООН нададуть організаційну, методичну підтримку та профінансують 50% вартості відібраних проектів. Планується, що буде підтримано 3-4 партнерства від кожної області.

В Полтаві на Форумі відбувся захист концептуальних нот проектів за 4 категоріями: "Стала мобільність", "Підвищення енергоефективності", "Ефективне управління відходами" та "Стимулювання місцевого економічного розвитку". Дві останні категорії виявились беззаперечними лідерами – в цих блоках презентували по 8 проектів. Сумська область була представлена проектами в сфері управління твердими побутовими відходами (сортування, виробництво плитки та біопластику), використання альтернативних видів палива та культивування дикоросів. Реалізація передбачена на території Білопільської, Липоводолинської та Зноб-Новгородської ОТГ.



"Інфраструктурний розвиток ОТГ" – навчальний візит для представників ОТГ Вінницької та Сумської областей

"Інфраструктурний розвиток ОТГ" – тема дводенного навчального візиту, що організований Дніпропетровським Центром розвитку місцевого самоврядування Програми "U-LEAD з Європою" для представників ОТГ Сумської та Вінницької областей.

Метою навчального візиту є ознайомлення учасників з кращими практиками інфраструктурного розвитку ОТГ Дніпропетровської області, обговорення умов забезпечення інфраструктурного розвитку в контексті реалізації секторальних стратегій, обмін досвідом щодо налагодження ефективної роботи із залучення інвестицій на розвиток інфраструктури.

"Наша делегація вперше дісталася Дніпропетровщини, тому цікаво побачити передусім розвиток сільських громад і тих сіл, які до них приєдналися. Так як сама делегація складається переважно з сільських та селищних громад, це в основному заступники та працівники комунальних підприємств. Нас дуже цікавить інфраструктура, особливо соціальна. Тому що ми знаємо, що на Дніпропетровщині всі гілки влади дуже активно працювали в напрямі розвитку саме соціальної інфраструктури, цікаво подивитися на школи, садочки, можливо ЦНАП. Цікаво запитати, якими шляхами громади досягали таких успіхів, тому що ми знаємо багато успішних практик Дніпропетровської області. Плюс і ми можемо передати досвід", - Віталій Швець, радник з питань муніципальних послуг Вінницького ЦРМС.

Під час навчального візиту заплановано презентувати учасникам кращі практики інфраструктурного розвитку Святовасилівської, Солонянської, Слобожанської, Сурсько-Литовської та Новоолександрівської об'єднаних територіальних громад. Модерує навчальний візит **Ольга Кіреєва**, радниця з питань децентралізації Дніпропетровського ЦРМС.

"Мені важливо розширити свої знання з проектів, досвіду реалізації їх у громадах Дніпропетровщини. Цікаво почути процес створення тих чи інших об'єктів, як залучалися кошти", - Ірина Походзей, спеціаліст з інвестиційної політики Барської ОТГ Вінницької області.

Так, перший день розпочався з теми "Інструменти якісного інфраструктурного розвитку ОТГ в умовах децентралізації" на базі Дніпропетровського ЦРМС, вступну презентацію підготував **Ігор Мамонов**, радник з питань регіонального розвитку Дніпропетровського ЦРМС. Планом першого дня навчального візиту було передбачено подорож до Святовасилівської та Солонянської ОТГ, там було відібрано найцікавіші інфраструктурні локації.

У Святовасилівській громаді гості ознайомилися з Центром безпеки, школою, дитячим садком, стадіоном, кабінетом поліцейського офіцера громади. У Солонянській ОТГ – Солонянська опорна школа №1, Інтегровано-ресурсний центр, свіжий ЦНАП, ЦПМСД. Учасники дізналися про можливість використання інфраструктурної субвенції на створення ЦНАП, створення належного ЦНАП разом із Програмою "U-LEAD з Європою". У с. Широке Солонянської ОТГ на учасників чекала презентація "Створення та функціонування поліцейської станції в межах проекту "Поліцейський офіцер громади".





Основною темою обговорення був стан проведення реформи децентралізації у Київській області, успіхи та перешкоди, процес формування та затвердження проекту змін до перспективного плану формування територіальних громад Київської області.

У КИЇВСЬКІЙ ОБЛАСТІ НА СЬОГОДНІ СТВОРЕНО 28 ОТГ

Серед спікерів: директор Київського ЦРМС **Олег Любимов**, голова постійної комісії з питань розвитку місцевого самоврядування, децентралізації та адміністративно-територіального устрою, координатор Офісу впровадження децентралізаційної реформи Київського РВ АМУ **Володимир Удовиченко**, в.о. директор департаменту містобудування та архітектури КОДА **Дмитро Ликов**, перший заступник керівника Виконавчої дирекції Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад **Іван Фурсенко**.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади впроваджується в Україні з 2014 року. Це комплексна реформа, яка впливає на якісні зміни у всіх сферах життя людини.

У Київській області на сьогодні створено 28 ОТГ, з яких у 18 вже відбулись перші вибори голів рад та депутатів, 4 сформовано на базі міст обласного значення без проведення перших виборів голів та довиборів депутатів. Ще 7 міст обласного значення в перспективі стануть центрами формування ОТГ (Біла Церква, Бровари, Бориспіль, Переяслав-Хмельницький, Васильків, Фастів, Ірпінь). Рішення ЦВК щодо призначення перших виборів очікують 6 ОТГ.

У 2020 році кількість ОТГ орієнтовно має зрости до 70 (відповідно до різних моделей Перспективного плану формування територій громад Київської області). З 25 районів у 9 не відбулось добровільного об'єднання чи приєднання. Це Згурівський, Яготинський, Рокитнянський, Таращанський, Ставищенський, Володарський, Іванківський, Поліський райони.

Нові джерела доходів, збільшені компетенції у соціальній сфері, галузі землевпорядкування та архітектурно-будівельного контролю дали можливість громадам забезпечити усі необхідні послуги населенню. До того ж, пріоритетність витрат стали визначати на місцях без вказівок з центру.

У 2019 році на прямих міжбюджетних відносинах з Державним бюджетом України перебу-

вають 16 об'єднаних територіальних громад.

Порівняно з аналогічним періодом минулого року власні доходи бюджетів ОТГ (без трансфертів) у співставних умовах збільшились на 121,3 млн грн, або на 122,6% (при індексі інфляції 103,6). В структурі зведеного бюджету Київської області за загальним фондом вказані надходження бюджетів ОТГ займають 9,1%. Для порівняння – в минулому році аналогічна частка бюджетів ОТГ в структурі загального фонду зведеного бюджету області займала 3,1%.

Завершення реформи децентралізації Уряд планує у 2020 році. До цього часу місцеві ради мають бути на 100% об'єднані у територіальні громади із повним перерозподілом повноважень між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади.

"Сьогодні головне питання – внесення змін у Перспективний план формування територій громад Київської області. Перший Перспективний план затверджений 18 листопада 2015 року (розпорядження КМУ від 18 листопада 2015 року № 1206-р). Він передбачав створення 29 ОТГ. Відсоток покриття території області Перспективним планом склав 54,3%. Уряд доручив Київській ОДА доопрацювати Перспективний план таким чином, щоб забезпечити 100 % покриття території області. Департамент містобудування та архітектури напрацював проект змін та подав їх на схвалення Київській облраді. Профільною постійною комісією схвалено цей проект з деякими поправками проте на засідання сесії КОР документ так і не винесено. Наступна сесія Київської обласної ради запланована на 25 липня 2019 року. Чи буде розглянуто дане питання залежить від того чи знайде робоча група при голові КОР компроміс у конфліктних питаннях, зокрема, формування Бучанської, Вишгородської, Димерської, Микулицької, Кагарлицької, Ржищівської громад, а також громад у Києво-Святошинському районі", – говорить **Олег Любимов**.

SMART-СПЕЦІАЛІЗАЦІЯ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ



Григорій Стариков,

радник з регіонального розвитку
Сумського Центру розвитку місцевого самоврядування, створеного за підтримки
Програми "U-LEAD з Європою"

Відповідно до доручення Прем'єр-міністра України Володимира Гройсмана від 09.01.2019 № 49960/1/1-18 до 1 грудня 2019 р. обласні та Київська міська державні адміністрації мають розробити та подати на розгляд відповідних місцевих рад проекти регіональних стратегій розвитку на новий програмний період 2021-2027 рр., які розробляються на засадах Розумної (SMART) спеціалізації та активізації міжрегіонального співробітництва.

Фактично центральна влада планує суттєво змінити підходи до стратегування, заклавши в основу системи планування регіонального розвитку принципи розумної спеціалізації.

СУТЬ SMART-СПЕЦІАЛІЗАЦІЇ

Загалом використовується два терміни: "smart specialisation strategy" (скорочено позначається S3) або "research and innovation strategies for smart specialisation" (скорочено – RIS3).

Розумні спеціалізації – це сфери діяльності, які характеризуються високим потенціалом розвитку і є провідними чи можуть такими стати в регіоні.

RIS3 в ЄС – це плани, розроблені на регіональному і національному рівнях, які визначають пріоритети розвитку регіонів і країн у сфері досліджень та інновацій, а також ті галузі економіки, які можуть стати найбільш перспективними у майбутньому.

Суть цієї ідеї – не "розмазувати" кошти ЄС рів-

номірно по всіх напрямках, а після глибокого аналізу сконцентруватися на кількох вузьких сферах розвитку регіону, які можна посилити публічними або європейськими коштами і відповідно отримати кращі результати.

Отже, RIS3 – це стратегічний підхід до розвитку інновацій в регіонах, з метою уникнення дублювання компетенцій та фрагментації засобів їхньої підтримки. Головним результатом при цьому має стати – підвищення інноваційної та інвестиційної привабливості відповідних областей, що дасть змогу конвертувати їх в економічні та соціальні вигоди для мешканців регіону. Ці інтегровані програми економічних перетворень:

- базуються на знаннях
- створюють конкурентні переваги
- підтримують інновації і стимулюють інвестиції
- залучають стейкхолдерів у процес
- є аргументованими і мають обґрунтовані системи моніторингу та оцінки

Відмінності і основні співвідношення Страте-

гій Регіонального Розвитку (CPP) та RIS3 полягають в тому, що CPP є всеохоплюючою, а RIS3 тематично орієнтована та може бути інтегрована в першу.

СУМСЬКА ОБЛАСТЬ

В Сумській області процес розробки регіональної стратегії з урахування смарт-спеціалізації формально розпочався. На жаль, публічність і комунікативна складові близькі до нуля. Схоже на те, що область може повторити помилки попереднього періоду, які були зазначені на початку цього тексту. Проте консервація відсталості ще на 7 років стане надто болісним і напевно чи виправним експериментом для регіону.

Оптимальним шляхом є перезапустити процес спочатку, сформувавши дієву Робочу групу. Для цього, в першу чергу, необхідно провести анкетування бізнесу, громадського сектору та представників науки. На основі виокремлених найбільш впливових, мотивованих та креативних представників зазначених кіл потрібно сформулювати своєрідні смарт-лабс (smart-labs), які будуть здійснювати аналітичну оцінку секторів економіки регіону у порівнянні з сусідніми областями, загальнодержавними та світовими тенденціями, а також здійснюватимуть відбір перспективних напрямів розумної спеціалізації для обговорення в широкому форматі. Враховуючи наявний цейтнот, не факт, що такий підхід буде максимально ефективним. Проте, в жодному разі Робоча група не повинна бути органом, який використовується тільки для схвалення напрацювань кількох людей з одного чи двох Департаментів ОДА. Очевидно, що розробка смарт-спеціалізацій не може відбуватися кулуарно, а тільки в результаті обговорення різними групами.

Таким чином, ОДА в цьому процесі повинна:

- повідомляти через засоби масової інформації, на своєму офіційному веб-сайті та спеціальних каналах в Instagram, Telegram та ін. про початок роботи над проектами регіональних стратегій, визначати строк і форму подання пропозицій

- створити Робочу групу для підготовки пропозицій до проектів регіональної стратегії, до складу якої за згодою входять представники: органів місцевого самоврядування, підприємництва регіону, закладів вищої освіти та науково-дослідних установ, агенції регіонального розвитку, ЦРМС, асоціацій ОМС та інших громадських об'єднань регіону
- забезпечити розроблення проектів регіональної стратегії з урахуванням пропозицій Робочих груп
- організувати громадські обговорення проекту регіональної стратегії
- оприлюднювати звіти про результати розгляду пропозицій до проекту регіональної стратегії

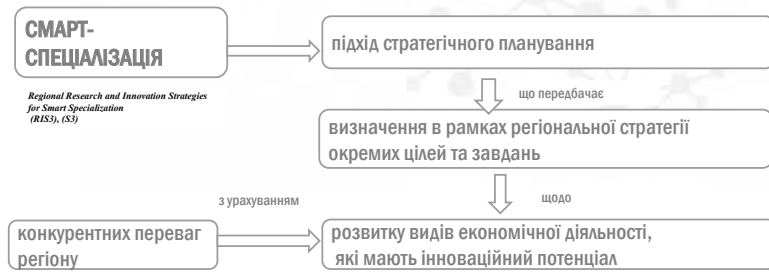
Терміни підготовки. В січні-лютому 2020 р. розпочнеться подання проектів ДФРР на 2021 р. у відповідності до затверджених планів заходів з реалізації на 2021-2023 рр. Таким чином, регіональні стратегії до 2027 р. та їхні плани заходів з реалізації на 2021-2023 рр. орієнтовно до 15 січня 2020 р. повинні бути затверджені. При цьому приблизна тривалість роботи складає:

- Підготовка СЕА 2-3 місяці
- Підготовка стратегії 2-4 місяці
- Підготовка плану заходів з реалізації стратегії 3-5 місяців

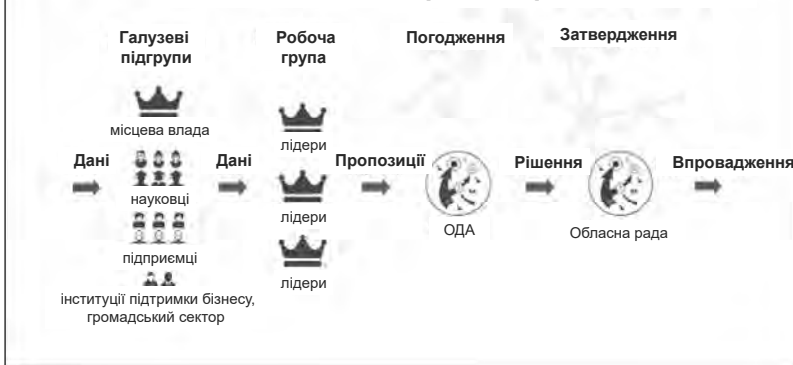
Разом це становить від 7 до 12 місяців. Враховуючи виборчі кампанії, практичну відсутність обласного керівництва та сезон відпусток, реальна робота може розпочатись тільки з вересня. Тобто буде лише 4 місяці на роботу, найнижча планка якої становить 7 місяців. Разом з тим, варто відмітити, що розробка нової стратегії до 2027 р. відбувається не з "чистого аркуша", в нас є регіональна стратегія розвитку – 2020 і більшість її компонентів слід не винаходити знову, а просто актуалізувати. До таких компонентів можна віднести стратегічне бачення регіону, його SWOT-аналіз і описову частину. Проте, все одно зрозуміло, що інтенсивність роботи повинна бути надзвичайно високою.



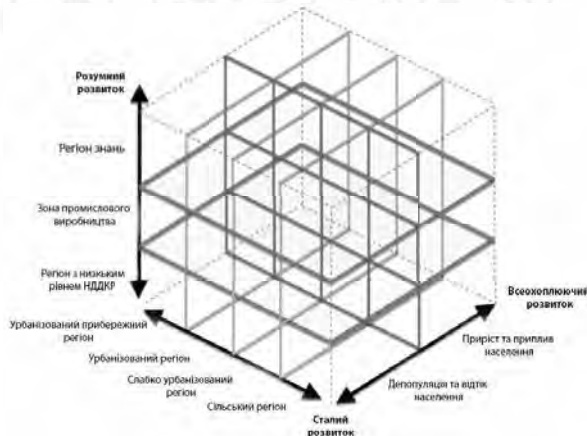
ЩО ТАКЕ СМАРТ-СПЕЦІАЛІЗАЦІЯ?



Процес прийняття рішень щодо смарт-спеціалізації



Знайдіть місце свого регіону



Стратегія – План реалізації – Проекти



Що в себе повинен включати проект регіональної стратегії? Зокрема це:

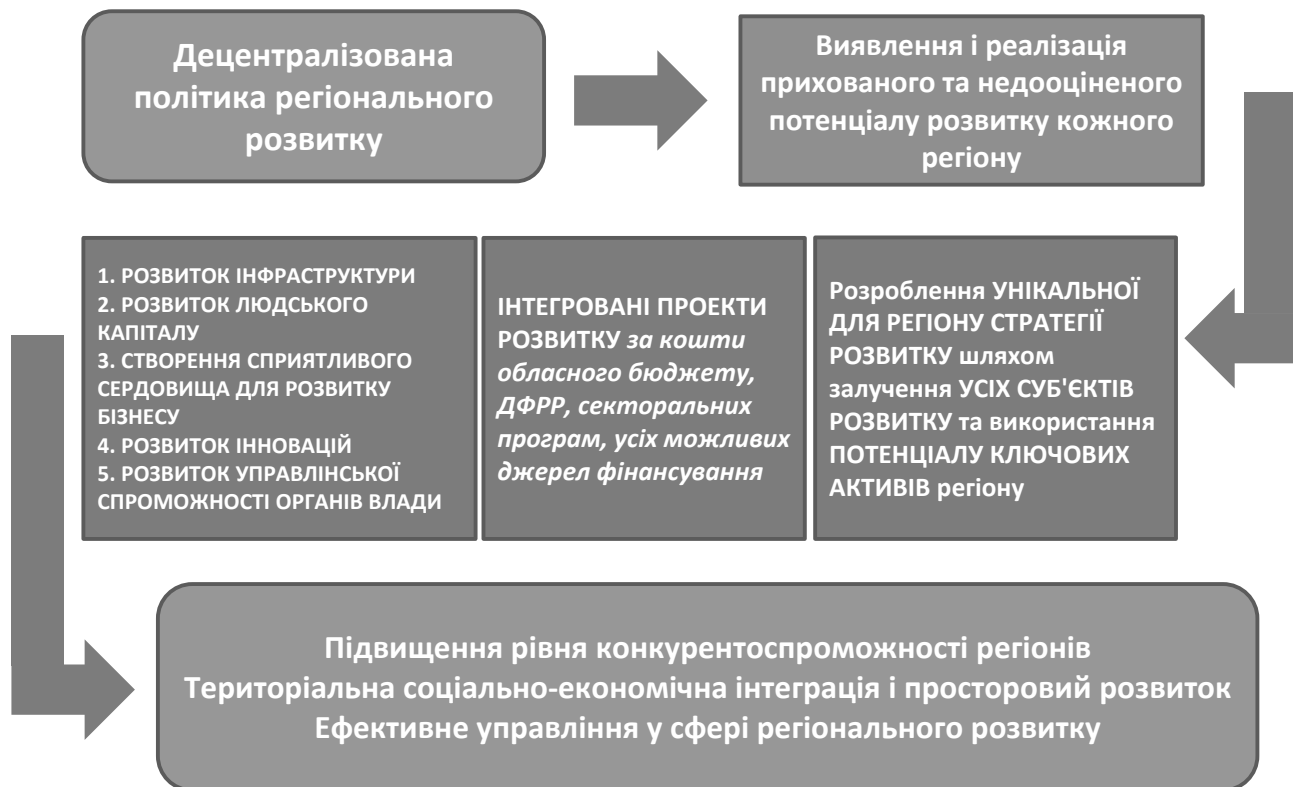
- аналітична частина (результати аналізу соціально-економічного розвитку регіону (СЕА), у тому числі оцінку природно-ресурсного, виробничого, трудового, наукового, фінансового та інноваційного потенціалу регіону; характеристика зовнішніх ринкових та технологічних тенденцій, що впливатимуть на соціально-економічний розвиток регіону; характеристика основних проблем, що стримують розвиток регіону; результати аналізу сильних та слабких сторін, конкурентних переваг регіону, викликів та ризиків на основі SWOT-аналізу)
- стратегічне бачення розвитку регіону
- стратегічні цілі розвитку регіону, в тому числі (не менше ніж одна) визначені на засадах смарт-спеціалізації
- оперативні цілі, досягнення яких забезпечить досягнення стратегічних цілей
- основні завдання, етапи та механізми реалізації регіональної стратегії
- система моніторингу та оцінки результативності реалізації, яка передбачає індикатори досягнення цілей стратегії

В цьому контексті особливо слід наголосити на особливостях підготовки СЕА. Це аж ніяк не повинен бути скорочений виклад статистичної інформації. Навпаки – її осмислення, візуалізація та прив'язка до адміністративно-територіальних одиниць районів, міст, ОТГ. Кожен тематичний підрозділ СЕА повинен містити короткий висновок – наскільки саме ця характеристика області має вплив на розвиток регіону, чи створює обмеження для такого розвитку. СЕА повинен містити порівняльний аналіз обласних показників із середньо українськими показниками, а також показниками регіонів-сусідів та регіонів, що належать до однієї типології.

Найбільш розповсюджені пріоритети в смарт-спеціалізації – це: енергетика, охорона здоров'я, культура і креативні індустрії, сфера послуг, провідні виробничі системи, туризм, розвиток сільських територій, харчова промисловість, безпека та ін. Враховуючи специфіку нашої області, це можуть бути:

- агро-технології, зокрема спеціалізація на нішевих культурах та крафтовій продукції, з прив'язкою до цього блоку активного, зеленого та агро-туризму, фестивального

Реалізація регіонального розвитку «знизу-вгору»



руху, підтримки не-аграрних видів бізнесу (наприклад, лозоплетіння) та аматорських народних колективів;

- зважаючи на прикордонне розташування Сумської області помітної ваги набуває безпековий аспект і пов'язані з ним системи оповіщення населення, створення потужних Центрів безпеки громадян, територіальної оборони та ін.;
- модернізація доріг в області з метою забезпечення сталого функціонування транспорту, як в середині громад, так і щодо сполучення з сусідніми регіонами;
- розгляд питання щодо доцільності відновлення роботи аеропорту в м. Суми, в тому числі і в якості платформи для технічного обслуговування літаків
- екологічний блок, який включатиме вирі-

шення питання з переробкою, утилізацією, сортуванням та вивезенням сміття, усунення наслідків, які спричиняють видобуток газу та нафти, модернізацію очисних споруд тощо

- піклування про людей літнього віку: створення сучасних будинків утримання, запровадження туризму для літніх людей, актуальних навчальних курсів, клубів за інтересами тощо
- можливість створення нових виробництв, які є нехарактерними для регіону (наприклад, підприємство "Норман-Яхт", яке конструює яхти)

Зрозуміло, що це лише перші пропозиції до обговорення. Основне завдання зараз полягає у створенні дієвої Робочої групи та забезпеченні її ефективної діяльності.





Протягом 2014–2016 рр. Україна почала змінювати свою державну регіональну політику з урахуванням підходів та практики Європейського Союзу, у тому числі в контексті виконання Угоди про асоціацію з ЄС, Угоди про секторальну бюджетну підтримку між Урядом України та Європейською Комісією, метою якої є підтримка соціальної, економічної та територіальної згуртованості України і підвищення добробуту громадян по всій країні.

Стан розподілу інфраструктурної субвенції в 2019 р. на прикладі об'єднаних територіальних громад Миколаївської області

Нова парадигма регіональної політики (НРП) передбачає перехід від надмірно централізованої моделі, що домінувала до останнього часу, від секторального (галузевого) підходу "згори вниз" до збалансованого партнерства між центральними органами виконавчої влади та місцевою владою для впровадження багаторівневого управління регіональним розвитком.

Стратегічною метою реалізації державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України з метою забезпечення соціальної та економічної єдності держави, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, активізації економічної діяльності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання.

Важливо зазначити, що нова регіональна політика стає, насамперед, інвестиційною політикою, яка націлена на підвищення конкурентоспроможності регіонів та їх соціально-економічну інтеграцію, а отже, на економічне зростання, інноваційний розвиток, створення нових робочих місць, поліпшення якості життя людей, покращення екологічної ситуації. В цьому контексті важливо, щоб проекти розвитку планувалися та розроблялися як "згори вниз", так і "знизу вгору", а сприяння надавалося не лише проектам, так званої, "твердої" інфраструктури, а і "м'якої", які стимулюють

"точки зростання", підтримують впровадження інновацій, розвиток нового виробництва, малого та середнього бізнесу.

Основою розвитку інфраструктури та підвищення економічної активності в громадах спочатку став Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) як інноваційний механізм реалізації НРП. ДФРР був створений ще в 2012 р., проте фактична підтримка регіонів в рамках Фонду розпочалася лише в 2015 р. Створення ДФРР дозволило започаткувати в Україні фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації.

З використанням досвіду фінансування проектів та використання коштів ДФРР на розвиток територій, та для стимулювання громад до об'єднання було прийнято рішення про запровадження нового інструменту розвитку громад – субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (далі – інфраструктурна субвенція).

Щороку сума коштів, що передбачалася на інфраструктурну субвенцію збільшувалася (рис. 1), однак в перерахунку на 1 мешканця громади вона поступово зменшується. Це пов'язане з тим, що в 2017-2018 рр. кількість об'єднаних громад та мешканців, що в них проживають, збільшувалася швидше, ніж зростала загальна сума субвенції.

Розглянемо ж тепер стан розподілу інфраструктурної субвенції на прикладі ОТГ Миколаївської області у 2019 р. Загальна сума субвенції становить 81,0 млн грн, кошти розподілені між 29 ОТГ (рис. 2).

Найбільшу суму субвенції отримала Баштанська ОТГ (майже 6,7 млн. грн), найменшу – Вознесенська ОТГ (840 тис. грн). Це пов'язане з тим, що Баштанська ОТГ найбільша в Миколаївській області за площею та має велику кількість саме сільського населення, а Вознесенська сформована навколо міста обласного значення, проте доля сільського населення та площа громади – маленькі.

Якщо ж поглянути на кількість та вартість проектів, то побачимо дещо іншу картину (рис. 3).

Найбільшу кількість проектів подали Прибужанівська, Прибужька ОТГ та Баштанська ОТГ – 14, 10 та 8 проектів відповідно. Слід також розглянути розподіл проектів за напрямками. Маємо наступний розподіл:

- освіта – 23 проекти (19,73 млн грн),
- медицина – 2 проекти (1,53 млн грн),
- культура і спорт – 11 проектів (13,57 млн грн),
- ремонт доріг – 12 проектів (11,7 млн грн),
- капітальний ремонт та реконструкція мережі вуличного освітлення – 9 проектів (1,65 млн грн),
- будівництво, реконструкція та облаштування системи водопроводу, розвідувально-експлуатаційних свердловин, водонапірних башт – 7 проектів (8,36 млн грн),
- придбання спецтехніки для комунальних підприємств – 9 проектів (18,42 млн грн),
- інше – 21 проект (6,02 млн грн), з них на розробку генеральних планів, виготовлення містобудівної документації – 16 проектів (4,39 млн грн).

На рис. 4 можна визначити розподіл кількості проектів за напрямками, на рис. 5 – питому вагу вартості проектів за цими напрямками. Найбільша кількість проектів – у сфері освіти та інших напрямках, наступні – ремонт доріг, культура і спорт (сумарно – 70% всієї кількості проектів). Якщо ж поглянути на суми, що виділяються на реалізацію проектів, то найбільш вартісним є придбання спецтехніки, освіта, ремонт доріг, культура і спорт (сумарно – більше, ніж всіх обсягів).



Рис. 1. Виділення коштів на інфраструктурну субвенцію в Державному бюджеті України по роках (в млрд. грн).



Рис. 2. Розподіл субвенції між ОТГ Миколаївської області в 2019 р.

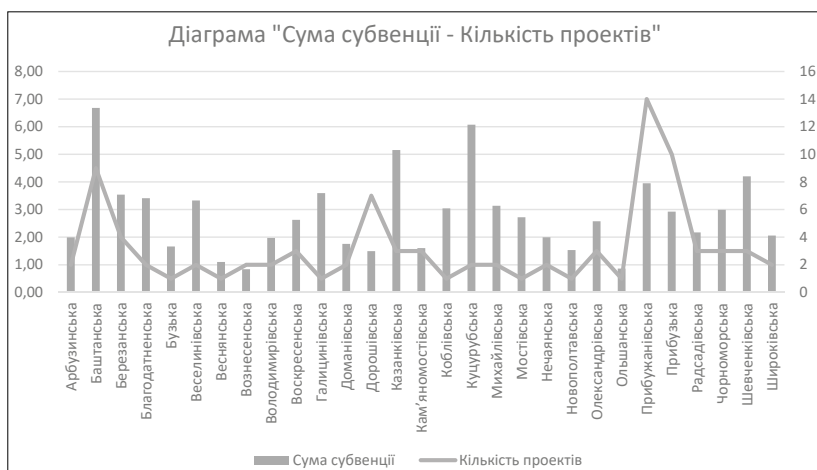


Рис. 3. Співвідношення суми субвенції та кількості проектів по ОТГ



Рис. 4. Розподіл кількості проектів за сферами управління

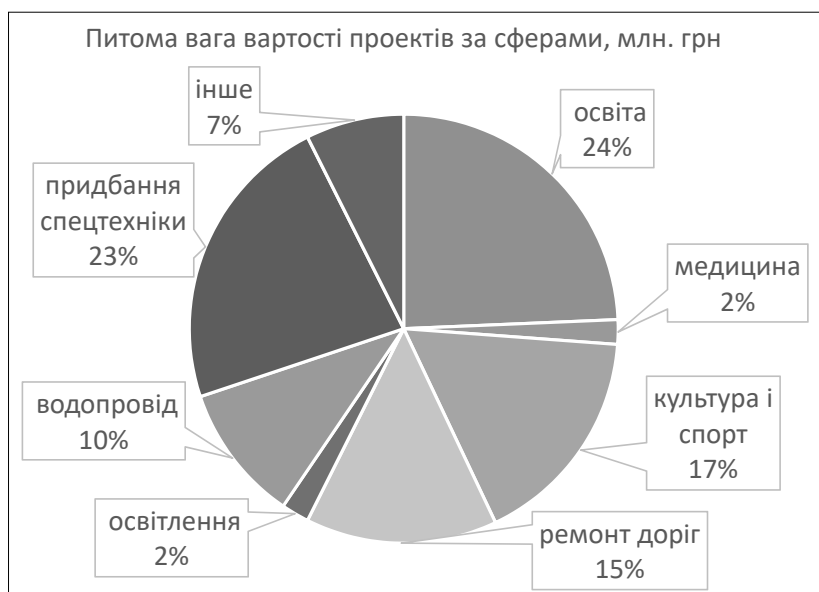


Рис. 5. Питома вага вартості проектів за сферами управління

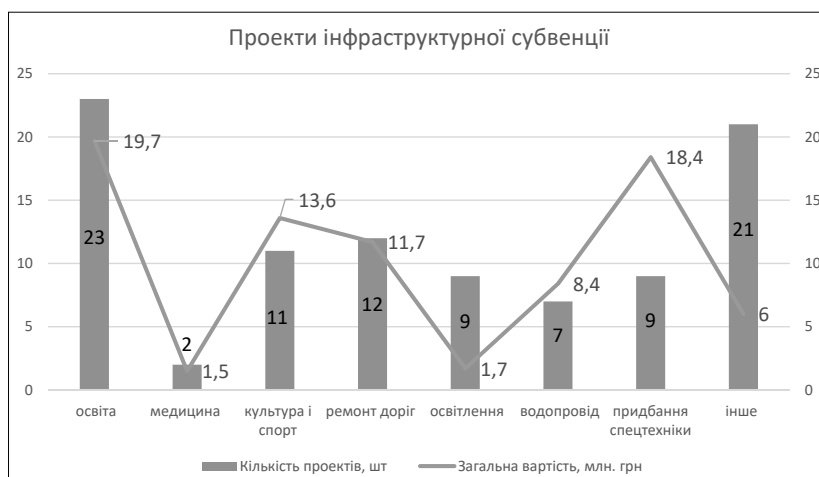


Рис. 6. Співвідношення суми субвенції та кількості проектів за сферами

Як бачимо, найбільш вартісні проекти – це придбання техніки для покращення умов проживання мешканців громад – в середньому один проект вартує близько 2 млн.грн. В цьому році закуповувалася як техніка та обладнання для ремонту та благоустрою населених пунктів, так і було придбано один шкільний автобус. Найменш вартісні – освітлення та інше (сюди входить виготовлення містобудівної документації).

Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад мала на меті виконання трьох завдань:

- стимулювати громади до об'єднання;
- покращити стан інфраструктурних об'єктів в ОТГ
- "розвантажити" Державний фонд регіонального розвитку від інфраструктурних проектів, направивши його кошти на розвиткові проекти.

З першими двома завданнями даний інструмент доволі непогано справився, в той же час в ДФРР і зараз подається чимало заявок на фінансування інфраструктурних проектів. Це обумовлено, насамперед, зношеністю інфраструктурних об'єктів, поганим станом доріг та вулиць, низькою якістю питної води тощо.

Отже, реформи відкривають нові можливості для регіонального та місцевого розвитку. Ефективність впровадження нової регіональної політики значною мірою залежить від рівня відповідальності, спроможності та активної участі в процесі її реалізації місцевих органів влади. Адже ті, хто об'єднався першим, отримали для свого розвитку набагато більше коштів, ніж громади, що пройшли об'єднання пізніше.

Необхідно якомога швидше пройти шлях формування спроможних територіальних громад, які мають стати новими точками соціально-економічного зростання, надавши їм максимальний обсяг повноважень, ресурсів та підвищеної відповідальності за своє майбутнє. Новоутворені спроможні громади у своїй переважній більшості мають всі передумови, щоб стати розвитковими майданчиками, позитивним прикладом у створенні сприятливих умов для розвитку своїх територій, сучасної інфраструктури, якісних послуг та рівня життя громадян.

ЗЕМЕЛЬНІ АУКЦІОНИ. РОЗМІР МАЄ ЗНАЧЕННЯ?

Олександр Гнітецький,
експерт з просторового планування Програми "U-LEAD з Європою"



2019 рік можна називати роком земельних аукціонів для об'єднаних територіальних громад. Їх проводили й раніше, але після передачі земель за межею населених пунктів громадам 2018 року кількість аукціонів значно зросла. Протягом 2015 року на торги були виставлені – 1494 лоти, у 2018 році – 3022. А вже сьогодні можна сказати, що 2019 рік значно перевищить показники 2018 року. Цьому є пояснення: майже вся сільськогосподарська земля в Україні використовується, але далеко не за всю землю офіційно сплачується орендна плата. Передати комунальні сільськогосподарські землі в оренду можна лише провівши аукціон, а оскільки рішення тепер залежать лише від громади, вигоду отримує також вона — цей процес значно прискорився.

Досвід чотирьох аукціонів в об'єднаних громадах Житомирської області показує, що розмір земельної ділянки впливає на вартість річної оренди. Як саме? В наведених графіках для Високівської та Новоборівської громад помітна залежність між розміром земельної ділянки та вартості оренди одного гектару. Для Потіївської та Пулинської громад в силу невеликої кількості лотів – графіки не мали доцільності.

У Новоборівській громаді на початку аукціонів для земельних ділянок до 10 гектарів ціна за оренду одного гектару стартувала з 10 тисяч гривень. На піку вона досягла 12,5 тисяч гривень. Проте, вже для земельних ділянок площею 60 га — ціна річної оренди склала 500 тисяч гривень (близько 8300 грн за гектар), для 129 га – 1,1 млн гривень (близько 8500 грн за гектар).

Тобто, якби вартість оренди гектару складала 10 тисяч гривень і для ділянки у 60 га, надходження до бюджету були б на 100 тисяч гривень більші, а для ділянки 129 га – вже на 190 тисяч гривень на рік. Цікаво, скільки коштів вдалося б залучити у разі поділу ділянки 60 га на дві по 30 га, або три по 20 га?

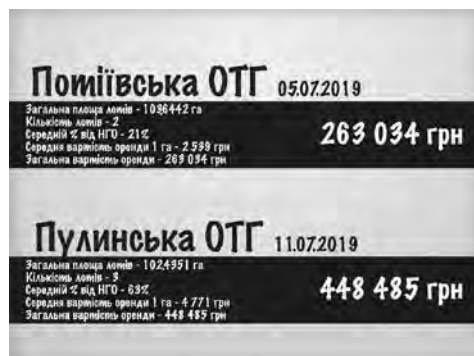
В структурі сільського господарства у країнах Європи проводять розподіл відповідно до площі

земель, яку обробляють суб'єкти наступним чином: малі ферми (до 20 га), середні (20-100 га), великі (понад 100 га). І там прослідковується тенденція, що в країнах, де у сільському господарстві переважають малі та середні ферми над великими агропідприємствами — вартість землі значно вища.

На жаль, досі у нас переважає радянський підхід – більші підприємства мають бути ефективніші за середні та дрібні. Але виставляючи лоти площею 100 га та більше, ми навіть не даємо шансів малим та середнім фермерам.

Чимало земельних ділянок, які громади отримали у власність мають особливо цінні ґрунти. Оскільки ці землі переважно були передані із цільовим призначенням "Землі запасу", для підготовки лотів потрібно складати проект землеустрою для зміни цільового призначення земельної ділянки. У випадку наявності особливо цінних земель на ділянці, такі проекти підлягають обов'язковій державній експертизі в Києві (відповідно до ст.9 ЗУ "Про державну експертизу землеупорядної документації"). Боячись бюрократії, переважна більшість голів ОТГ приймають рішення "відрізати" особливо цінні частини від ділянок, щоб не мати справи з експертизою. З самої назви зрозуміло, що ці ґрунти найбільше б підходили для використання в сільському господарстві. Проте, вони виокремлюються з обігу юридично, але на практиці переможець аукціону сусідньої ділянки, від якої відділили особливо цінні ґрунти, успішно використовуватиме усю її площу, а сплачуватиме лише за частину.

Проведення земельних аукціонів може стати точкою зростання для бюджетів громад. У Новоборівській громаді земельні надходження склали 4,5 мільйони гривень на рік. Тепер, за результатами аукціону, щороку отримуватимуть ще додатково 2,5 мільйони. А громада використала лише 10% від отриманих земель. Потенціал ще величезний.



МЕДРЕФОРМА: ЩО ДАЛІ?

Вже за півроку медичної реформи в нашому житті стане більше. Набагато більше – вона пошириться на всі державні та комунальні медичні заклади та на всіх лікарів, які в них працюють. Це і лікарні, і поліклініки, і пологові будинки, і навіть інститути Національної академії медичних наук. Навіть депутатська "Феофанія" не уникне реформи.

Як і у випадку з первинною ланкою медичної допомоги, змінюється система фінансування закладів. Що в перспективі має покращити якість послуг, які в цих закладах надаються.

Вікторія Герасимчук,
журналістка,
заступник головного редактора LB.ua



З 1 січня 2020 року, згідно з Законом про державні фінансові гарантії медичного обслуговування, всі види медичних послуг оплачує Національна служба здоров'я України (далі по тексту – НСЗУ). Але на відміну від первинки, де заклади отримують гроші за підписані декларації з пацієнтами, підхід до фінансування буде дещо іншим.

Втім, головний принцип реформи не змінюється: **пацієнт вільно обирає лікаря та заклад, отримує послугу, за яку платить Нацслужба здоров'я**. Для медиків це звучить: заклад виконує вимоги НСЗУ, підписує договір, надає якісні послуги, і чим більше пацієнтів до нього звернеться – тим більше грошей заклад отримає від НСЗУ.

До кінця цього року всі заклади мають підписати договори зі службою – але підписання почнеться лише після того, як буде прийнято державний бюджет і разом з ним додаток, який описує програму медичних гарантій, за якою будуть здійснюватися виплати. Потім окремо мають бути випущені кабмінівські порядки використання грошей і МОЗівські накази.

Також до кінця цього року має бути затверджено **тариф для кожної послуги**, яка надається в наших медичних закладах. Вартість послуг потрібно знати, щоб НСЗУ могла розрахуватися з закладами. Наразі тарифи для більшості послуг вже пораховано, і кілька прикладів буде наведено далі у тексті.

Це не означає, що прайс буде виставлятися пацієнтам, як колись писали противники реформи у фейсбуці. Ні, всі послуги оплачує НСЗУ. Всі – в рамках програми медичних гарантій, яка має бути затверджена після прийняття бюджету на наступний рік. Далі по тексту ви можете знайти документи, які послуги входять в програму за різними напрямками.

ІСТОРИЧНИЙ БЮДЖЕТ ДЛЯ КОЛИШНІХ ПОЛІКЛІНІК

У 2018-2019 роках районні та інші поліклініки вже стикнулися з реформою на первинці. По суті, **поліклінік вже не існує**. (Зараз будуть довгі нечитабельні назви, але будь ласка, не закривайте статтю!) Вони реорганізувалися в ЦПМСД – центри надання первинної медико-санітарної допомоги та/або Діагностично-консультативні центри (це якраз вторинка). Часто ці дві юридичні особи існують в одному приміщенні – колишньої районної поліклініки.

Вторинка – це вузькі фахівці, наприклад, кардіолог, офтальмолог, лор, невролог, які надають пацієнтам консультації та проводять нескладні процедури за своїм профілем.

Що зміниться для пацієнта на вторинці?

З січня 2020 року, **отримавши направлення до лікаря-спеціаліста, наприклад, до лора, пацієнт може піти з ним не лише до своєї районки, а до будь-якого лора в будь-якому державному або комунальному закладі країни** (або в приватному, якщо той бере участь у реформі. Докладніше про участь приватних закладів у реформі вторинки ми напишемо згодом, а поки можна почитати текст про те, як укласти декларацію у приватній клініці з лікарем первинки). **Консультацію спеціаліста за направленням повністю оплачує держава**, пацієнту не потрібно буде нічого додавати.

Це означає, що будуть лори, до яких прийде дуже багато пацієнтів, і лори, до яких прийде менше пацієнтів. Але у фінансовій площині це діятиме не так лінійно, як на первинці.

Принцип фінансування вторинки буде наступний. На перші три місяці 2020 року **заклад отри-**

має свій історичний бюджет – тобто те, що він отримував і раніше.

"Наразі тих розрахунків, які у нас є, недостатньо для того, аби вирахувати повністю структуру наданих у поліклініках послуг, – говорить голова НСЗУ Олег Петренко. – Вони показують нам дані, але ці дані, м'яко кажучи, не точні. Коли ми починаємо їх перевіряти, то бачимо, що наявне обладнання і кількість спеціалістів не дозволяють надати таку кількість послуг. Але поки в нас не підписаний договір, ми ніяк не можемо в це втручатися".

Коли договір буде підписано, заклад отримає гроші на прогнозований обсяг послуг: консультацій, функціональної діагностики і т.д. **І почне звітувати перед НСЗУ – в електронній формі.**

"Ми матимемо статистику медичних епізодів: хто, коли, до кого і з яким питанням звернувся, – говорить Петренко. – Наприклад, в районі три поліклініки. Історично вони отримують однакову кількість коштів. Але за три місяці стало зрозуміло, що одна поліклініка працює краще – туди звертається більше людей, вона надає більше послуг. І вже за результатами перших трьох місяців ми зробимо перерозподіл. А за рік отримаємо інформацію про реальний обсяг послуг, який надається в цих поліклініках, і тоді вже зможемо більш точно обрахувати бюджет на наступний рік".

ДОДАТКОВІ ГРОШІ ЗА ОБСТЕЖЕННЯ

Також вводиться таке поняття, як **пріоритетні послуги, за які заклад буде отримувати додаткові кошти** – за кожну надану послугу. Наприклад, послуги з раннього виявлення раку, в тому числі ендоскопічні послуги гастро- і колоноскопія, гістероскопія, бронхоскопія і т.д. Тобто, якщо в поліклініці є кабінет, який проводить ендоскопію, вона буде отримувати на додачу до історичного бюджету гроші за кожну проведену процедуру. Таким чином заклади будуть зацікавлені розвивати надання цих послуг – закуповувати додаткове обладнання, винаймати спеціалістів. "Тому що держава зацікавлена в тому, щоб на етапі вторинної спеціалізованої допомоги здійснювалося раннє виявлення раку, – пояснює Петренко. – Оскільки чим раніше виявлене онкологічне захворювання, тим ефективніше і дешевше його лікування, і шанси, що людина одужає, збільшуються в рази".

Вартість цих послуг поки остаточно не затверджена, але те, що обговорюється – це від 1 до 2 тис. грн в залежності від процедури. Гроші за надані в січні пріоритетні послуги поліклініки отримають вже в лютому.

БЕЗ НАПРАВЛЕННЯ – ПЛАТНО

Пріоритетні послуги – не єдина можливість для поліклінік заробити більше грошей. **Якщо пацієнт хоче потрапити до лікаря без направлення – він зможе оплатити цей візит за та-**

рифом, який встановить поліклініка. "Є поста- нова про платні послуги, згідно з якою заклади можуть формувати тарифи на послугу. А з 1 січня вони зможуть ставити тариф на ті послуги, які є поза програмою державних гарантій. Наприклад, на візит до спеціаліста без направлення лікаря первинки за власним бажанням пацієнта", – говорить Петренко.

Зараз обговорюється, чи направлення може видавати лише сімейний лікар (або педіатр, або терапевт), або його зможе також видавати і сам спеціаліст – наприклад, тим своїм пацієнтам, які за специфікою захворювань мають проходити у нього регулярні огляди.

АКАДЕМІКИ З НАРОДОМ

Інститути Національної академії медичних наук теж можуть підписати договір з НСЗУ. Чотири з них брали участь у пілотному проєкті і, на думку керівництва НСЗУ, готові до того, щоб брати участь в реформі з 2020 року. Це Інститут кардіології ім. Стражеско, Інститут нейрохірургії ім. Ромоданова, Інститут трансплантології ім. Шалімова та інститут кардіохірургії ім. Амосова.

"З ними ми можемо відпрацювати модель, яка потім пошириться на всі клінічні підрозділи НАМНУ. Ми би дуже хотіли, щоб всі заклади увійшли в єдиний медичний простір в межах програми медичних гарантій", – говорить Петренко.

Це означатиме, що **зі своїм направленням до кардіолога, наприклад, пацієнт може звернутися не тільки до будь-якої поліклініки в будь-якому місті, але й до того ж Інститута ім. Стражеско.** До конкретного обраного ним кардіолога. Так само і з плановими операціями – пацієнт обирає заклад серед тих, у кого підписаний договір з державою, а НСЗУ оплачує послугу.

"Феофанія" теж має приєднатися до реформи, оскільки окремо бюджетного фінансування для неї не передбачено. Тож, їй лишається підписати договір з НСЗУ і отримувати гроші як і решта закладів.

60 НА 40 ДЛЯ ЛІКАРЕНЬ

Госпітальний рівень буде фінансуватися 60 на 40. 60% – це історичний бюджет. 40% оплата в залежності від виконаної роботи – за конкретний випадок лікування в стаціонарі.

"Умовно кажучи, є дві лікарні – одна в містечку на 40 тис. людей, і інша в містечку на 40 тис. людей. Одна має 10 лікарів, і інша має 10 лікарів. Але при цьому одна з них прооперувала 100 людей за місяць, а інша – 40. Раніше, по субвенції, вони отримували однакові кошти – з загального бюджету. З 2020 вони на 60% отримають порівну. А решта 40% буде розподілятися залежно від того, хто зробив більше роботи. Тобто та лікарня, яку обрало більше пацієнтів – тому що вони знають, де кращі спеціалісти, отримає більше", – пояснює Олег Петренко.

РИЗИКИ АБО КОЛИ ЩОСЬ ПІШЛО НЕ ТАК

Як і у випадку з первинкою, зміна фінансування – це лише інструмент, яким можна скористатися або ні. Не всі керівники медзакладів здатні ефективно господарювати. Це означає, що **будуть невдалі і навіть дуже невдалі приклади**. Уже зараз деякі заклади автономізувалися таким чином, що розмазують виплати за декларації первинки – на фахівців вторинки.

Будуть навіть заклади, які не отримають фінансування за договором з НСЗУ – через те, що не виконують вимоги по якості послуг.

Ті заклади, які не отримають фінансування від НСЗУ, мають утримуватися місцевою владою. Проблеми з їх функціонуванням також має вирішити місцева влада – наприклад, змінити головліка лікарні, який не зміг подолати корупцію серед своїх підлеглих і через це втратив фінансування НСЗУ.

Як впорається місцева влада? По-різному, як і керівники лікарень. Подекуди вирішать, що лікарню простіше закрити, ніж утримувати. Для громади це може бути трагедією. Навіть якщо ця лікарня надавала дуже неякісні послуги і лікарі вимагали грошей за марлю і зеленку.

Наприклад, в країні є пологіві, в яких приймають 200 пологів на рік. Ця кількість є недостатньою, щоб лікарі підтримували потрібний рівень кваліфікації. За розрахунками ВООЗ, має бути мінімум 500 для того, аби пологи в закладі вважалися безпечними. НСЗУ планує встановити нижчу межу - **близько 300 пологів на рік, щоб отримати договір і фінансування у 2020**, але у наступні роки цей поріг буде підвищуватися.

Чи зрадіють мешканці містечка, де закриють "слабкий" пологовий? Навряд.

На державному рівні можливий ризик - **звуження програми державних гарантій**. Тобто послуг, які держава гарантує безоплатно надати, з часом може стати менше, якщо так вирішить парламент. Так сталося, наприклад, у Грузії.

Єдиний запобіжник – сильне громадянське суспільство. Українцям треба навчитися відстоювати свої права на місцевому та державному рівні. Організовуватися, вивчати законодавство, вести діалог з владою, а якщо вона не йде на діалог – протестувати.



До кінця цього року всі заклади мають підписати договорів з НСЗУ. Але хвилі підписання почнуться лише після того, як буде прийнято бюджет і разом з ним додаток, який описує програму медичних гарантій, за якою будуть здійснюватися виплати. Потім окремо мають бути випущені кабмінівські порядки використання грошей і МОЗівські накази.

Поки бюджет не прийнято, НСЗУ планує розпочати консультації та підготовку до підписання договорів з закладами у тестовому режимі вже восени 2019-го – так само, як було навесні 2018 року з первинкою, початок реформи якої відклався на три місяці.

Якщо ж бюджет не приймуть і до кінця грудня – фактично, січень стане 13-им місяцем 2019 року. І так поки не з'явиться бюджет.



ЧОМУ, ЯК І КОЛИ МАЮТЬ ЗМІНИТИСЯ РАЙОНИ

Нещодавно в Парламенті Мінрегіон презентував власне бачення реформи районного (субрегіонального) рівня місцевого самоврядування. За розрахунками Міністерства, замість 490 чинних районів мають бути створені 102 нових – більш спроможних та ефективних.

Це, звичайно, лише попередні розрахунки. Остаточні рішення прийматиме Верховна Рада у законах, розроблених за результатами консультацій експертів та урядовців з представниками громад, районів та обласних рад.

Отже давайте розберемося, навіщо змінювати райони, як пропонують це робити і коли.

НАВІЩО РЕФОРМУВАТИ РАЙОНИ: 6 АРГУМЕНТІВ

Аргумент перший. Усе менше підстав мають райони для спільного представництва інтересів громад. До реформи чи не кожен район складався з десятків сільських, селищних, міських рад. Отже районам, теоретично, було чий спільні інтереси представляти. Але в ході децентралізації на всій або більшій території багатьох районів сформувалися об'єднані громади, які перебрали майже усі повноваження районних держадміністрацій та районних рад, вийшли з-під їхнього підпорядкування. Звичайно, виникає питання ефективності таких районів.

Довідка: Вже 70 % людей в Україні живуть у спроможних громадах.

20 районів в Україні вже повністю покриті ОТГ. Там районні органи втратили майже усі свої функції. Ще 154 райони покриті ОТГ більш ніж на половину.

Аргумент другий. Ресурси на рівні районів використовуються нераціонально. В районах, де більша частина території покрита ОТГ, райради та райдержадміністрації залишаються без основних повноважень. При цьому їхнє фінансування практично не зменшилося. Крім того, фахівці з РДА і райрад, які б могли краще себе реалізувати в громадах, не завжди наважуються покинути звичні місця роботи, де "і гроші платять, і працювати треба менше".

Довідка: Зараз в Україні 48,1 тисяч працівників райдержадміністрацій. В Держбюджеті на 2019 рік на утримання РДА заплановано 6,4 млрд грн. В середньому, у нас 14 працівників РДА на 10 тисяч жителів, 133 тисячі гривень на рік йде на утримання одного працівника РДА.

І кількість, і функції районного рівня самоврядування в Україні мають змінитися. По-перше, це передбачає урядова Концепція реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної організації влади. По-друге, цього вже вимагає реальний стан речей в управлінні територіями.

Аргумент третій. Райони не координують територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади. Розміщення і юрисдикція підрозділів податкової, поліції, пенсійного фонду, держгеокадастру, різноманітних інспекцій вже не співпадають з юрисдикцією і територією районів. "Ці послуги настільки дивно накладаються на чинний районний поділ, що за однією послугою людина змушена їхати в один район, а за іншою – в інший. Виходить так, що не держава шукає людину, а людина – державу", – говорить **Олег Тимошук**, юрист Української асоціації районних та обласних рад.

Аргумент четвертий. Райони більше не опікуватимуться вторинною ланкою медицини. Медична реформа, яка триває в Україні, передбачає, що з 2020 року лікарні, які зараз є районними, фінансуватимуться з державного бюджету через Національну службу здоров'я України.

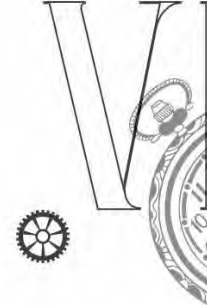
Аргумент п'ятий. Послуг, за якими людям потрібно буде їхати "в район" не залишиться. Більшість послуг вже зараз люди можуть отримувати не в районі, а в громадах, у тому числі – у Центрах надання адміністративних послуг. Коли спроможні громади покриватимуть усю територію країни, їхати в район людям не буде за чим.

Є 10 загальних питань, якими опікується районна влада:

1. забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
2. соціально-економічний розвиток відповідних територій;
3. бюджет, фінанси та облік;
4. управління майном, приватизація, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;
5. промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт і зв'язок;
6. наука, освіта, культура, охорона здоров'я, фізкультура і спорту, сім'я, молодь, діти;
7. використання землі, природних ресурсів, охорона довкілля;
8. зовнішньоекономічна діяльність;
9. оборонна робота та мобілізаційна підготовка;
10. соціальний захист, зайнятість населення, праці та заробітної плати.

Але практика свідчить, що майже усі ці питання вирішують і об'єднані громади. А те, що поки не у їхній компетенції: оборонна робота та мобілізаційна підготовка, соціальний захист, зайнятість населення, охорона праці, – може бути передане їм найближчим часом.

То що ж залишиться районній владі?..



Аргумент шостий. Занадто подрібнений районний рівень. В Україні 490 районів (465 – на підконтрольній Україні території). В деяких районах – Поліський (Київська область), Коломацький (Харківська область), Розівський (Запорізька область) – кількість жителів – менше 10 тисяч осіб. Ці райони неефективні ні з економічної, ні з управлінської точки зору. Не відповідає це і європейській практиці: згідно з Директивою № 1059/2003 Європейського Парламенту і Ради "Про створення загальної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS)" від 26 травня 2003 р., кількість населення територіальної одиниці рівня NUTS-3 (в Україні це рівень районів) повинна складати від 150 до 800 тис. осіб.

Якщо ми конституційно визначили свій курс на Європу, рано чи пізно, нам доведеться враховувати ці стандарти.

ЯК РЕФОРМУВАТИ РАЙОНИ: ПРОПОЗИЦІЇ

За словами **Павла Остапенка**, представника експертної групи при Мінрегіоні, **загальний алгоритм реформування районного рівня виглядає так:**

Перше – завершити моделювання системи адмінтеродиниць базового рівня (об'єднаних територіальних громад) для кожної області. Межі нових районів мають проходити по межах ОТГ. У більшості областей, де перспективний план формування територій громад покриває увесь регіон, це не надто складна задача. А там, де з перспективним планом зволікали, наприклад на Закарпатті та Київщині, буде складніше.

Друге – провести аналіз територіальної організації влади та мережі госпітальних округів області. При формування госпітальних округів закладалася ідея, що вони можуть бути праобразом укрупнених районів.

Третє – змоделювати систему нових районів для кожної області відповідно до розроблених методичних рекомендацій.

При Мінрегіоні працює група експертів, яка займається моделюванням адміністративно-територіального поділу в областях. Вони вже напрацювали **методику формування нових районів**, яку Міністерство спрямувало обласним державним адміністраціям для врахування у роботі. Цей документ поки носить рекомендаційний характер.

Що передбачає методика формування спроможного районного рівня.

За методикою, територія нових районів має бути компактною, географічно цілісною та зв'язною (не мати територіальних анклавів та ексклавів). Чисельність населення району має становити не менше 150 тис. осіб.

Центрами нових районів в першу чергу визначаються міста – обласні центри, а також міста з населенням не менше 50 тис. осіб, якщо вони розташовані на відстані не ближче 30 кілометрів від межі міста – обласного центру. Зона доступності до центрів нових районів – не більше 60 кілометрів по автомобільних дорогах.

На територіях, які поза зоною доступності цих 60 км, районними центрами пропонують визначати населені пункти, де мешкає не менше 10 тис. осіб.

Які повноваження матимуть нові райони.

Це чи не найголовніше питання реформування районів. Деякі експерти взагалі вважають, що повноважень навіть для великих районів не залишиться – усе

перебирають на себе спроможні громади (дивись вище). Але експертна група при Мінрегіоні поки притримується думки, що є ряд функцій, з якими громади самостійно впоратися не можуть, тим більше, що, за Конституцією, районний рівень в країні має бути.

Новими повноваженнями для нових районів мають точно стати:

1. Нагляд за дотриманням Конституції та законів прийнятих рішень ОМС.
2. Координація діяльності терпідрозділів ЦОВВ у межах району.
3. Місцева екологічна політика.
4. Розробка та супровід інфраструктурних проєктів районного значення, погодження проєктів Державного фонду регіонального розвитку.

Цей список не остаточний, і після консультацій з представниками громад, районів та областей може змінитися.

КОЛИ І КИМ БУДУТЬ СТВОРЕНІ НОВІ РАЙОНИ?

Щоб завершити формування ефективної децентралізованої системи місцевого самоврядування в країні, треба чергові місцеві вибори восени 2020 року провести на новій територіальній основі громад і районів. Для цього максимум до літа 2020 року мають бути прийняті усі необхідні закони і урядові рішення.

В першу чергу, вже цієї осені Парламент має прийняти концептуальний законопроект "Про засади адміністративно-територіального устрою", який встановлює загальні правила і процедури зміни адміністратури в Україні. Запровадження цих правил дозволить Уряду та Парламенту швидко і у зрозумілий спосіб підготувати та прийняти закони про адміністративно-територіальний устрій кожної області.

Реформування районного рівня – це компетенція виключно Верховної Ради, отже добровільного етапу, як у випадку з об'єднанням громад, не буде. Крім того, щоб створити нові спроможні райони, Парламент змушений буде завершувати процес об'єднання громад в адміністративний спосіб.

Робота з планування майбутнього територіального устрою окремих областей вже триває. Експерти УАРОР за підтримки Ради Європи після обговорень на місцях підготували проєкти законів з реформування адміністративно-територіального устрою **чотирьох областей**: Донецької, Луганської, Тернопільської та Харківської. Ще у **п'яти областях** – Волинській, Одеській, Полтавській, Чернівецькій та Київській – відбудуться обговорення, за результатами яких експерти також запропонують відповідні законопроекти.

Крім того, **по восьми областях** – Івано-Франківській, Кіровоградській, Миколаївській, Полтавській, Сумській, Херсонській, Хмельницькій, Чернігівській – законопроекти підготували народні депутати.

Отже у більшості областей вже є чітке розуміння, як виглядатиме їх новий поділ на райони і громади. А поки остаточні рішення не прийняті, громади мають час об'єднатися добровільно, а представники районів – висловити свою позицію, запропонувати рішення, у тому числі – під час експертних обговорень та дискусій, що тривають в регіонах.

Стаття підготовлена в рамках Проєкту Української асоціації районних та обласних рад "Моделювання адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні", що реалізовується за підтримки Програми Ради Європи "Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні".



Про найбільші ризики, які вбачаються на цій стадії реформи децентралізації. На щастя, сумнівів у тому, що реформа децентралізації буде завершена, у мене немає. Про її підтримку зараз говорять вже і представники команди Президента України Володимира Зеленського. Зверніть увагу, що її не критикували навіть під час останніх виборчих кампаній. Натомість я вбачаю два найбільші ризики, які стосуються впровадження супутніх секторальних реформ.

МІСЦЕВІ ВИБОРИ У ЖОВТНІ 2020 РОКУ ПОВИННІ ВІДБУТИСЯ НА НОВІЙ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ОСНОВІ

Інтерв'ю з Мариною Лобовою, радницею з юридичних питань Сумського Центру розвитку місцевого самоврядування", створеного за підтримки Програми "U-LEAD з Європою"

Позачергові місцеві вибори: наскільки висока вірогідність їх проведення та наскільки ми до них готові?

Останнім часом в українському інформаційному полі жваво обговорюється питання про можливі позачергові місцеві вибори вже у цьому році чи навесні 2020 року. Такі меседжі ми чули, зокрема, від представників команди Президента України, Володимира Зеленського. А нещодавно з такою заявою також виступив міський голова м. Дніпро Борис Філатов.

Як на мене, то про це необхідно говорити з точки зору юридичної можливості, політичної доцільності, а також інституційної готовності.

Що стосується першого аспекту, то, на мій погляд, провести такі вибори без порушення законодавчих процедур майже неможливо. Відповідно до статті 141 Конституції України, чергові місцеві вибори відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах. У даному випадку – це жовтень 2020 року. Підстави ж для дострокового припинення повноважень визначені у статті 78 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" і вони не підходять для можливості їх призначення одночасно по всій країні на всіх рівнях (базовий, районний, обласний), бо мають індивідуально-визначений характер. Безумовно, можливо розглянути варіант швидкого внесення змін до чинного законодавства вже новообра-

ним складом Верховної Ради України, однак у такі стислі терміни це видається вкрай нереалістичним.

Щодо питання політичної доцільності, то вона, на мій погляд, дійсно є. По перше, враховуючи суттєве перезавантаження влади, яке відбулось в Україні у цьому році, необхідність змін на рівні місцевого самоврядування теж вбачається доцільною як з точки зору суспільного запиту, так і з точки зору інтересів домінуючої партії. Наразі пропрезидентська партія має дуже високі рейтинги та відповідно реальну можливість забезпечити впровадження єдиної політики на всіх рівнях влади, у тому числі, і на місцевому. По друге, зараз дійсно спостерігається остаточний розпад старих владних команд на місцях. Яскравим свідченням цього, наприклад, є звільнення посадових осіб, виходи депутатів із депутатських фракцій та кулуарне прийняття рішень. Все це блокує можливість ефективного управління та створює політичну необхідність формування нових управлінських команд.

Натомість, я бачу і ризики у цьому, адже для того, щоб якісно оновити місцеве самоврядування, потрібна величезна команда справді сильних лідерів та фахових людей на місцях. І це дуже важливо, зважаючи на значний обсяг повноважень, якими володіють органи місцевого самоврядування в ОТГ. А це надскладне завдання. Про кадровий голод не заперечують і в самому офісі Президента України. Зараз, наприклад, існує така проблема під час призначення



губернаторів в областях. Що тоді казати про маленькі містечка, селища та села?

Ну і найголовніше – інституційна готовність до проведення таких виборів саме зараз. Як експерт у сфері реформи децентралізації, я підтримую більшість своїх колег у думці про необхідність відтермінування цього питання до моменту закінчення адміністративно-територіальної реформи. Я кажу і про завершення формування ОТГ, і про укрупнення районів, і про розмежування повноважень, а в ідеалі – і про префектури теж. Для цього спочатку необхідно прийняти низку законів, у тому числі, внести зміни до Конституції України. Лише після цього місцеві вибори можуть бути логічним завершенням реформи децентралізації.

Але нам усім та новій владній команді вже зараз треба діяти і дуже швидко. Пригадуєте: Льюїс Керолл в "Алісі в країні чудес" написав, що "треба бігти з усіх ніг, щоб тільки залишатися на місці, а щоб кудись потрапити, треба бігти як мінімум удвічі швидше"? Тож біжимо або, навіть, краще їдьмо на велосипеді! Це швидше і комфортніше, але при цьому не втрачається відчуття власних сил та потреби активно крутити педалі!

Зміни до перспективного плану створення об'єднаних громад. На Вашу думку, чому постало питання внесення цих змін у Сумській області? Причини і які наслідки можуть бути?

Щодо проекту змін до перспективного плану, який нещодавно було оприлюднено на сайті Сумської обласної ради, то до нього є декілька запитань. Перше стосується прозорості його підготовки. Чомусь на цей раз такі зміни було підготовлено без попереднього обговорення у тому експертному форматі, як це було раніше. Але друге і найголовніше питання стосується його контентної частини. На мій погляд, неправильним є затискання міст (Ромни, Білопілья, Конотоп, Суми), які потребують розвитку і розширення, тим більше в аспекті майбутнього створення міських агломерацій, укрупнення районів та зміни ролі органів державної влади на районному рівні. Тут треба також розуміти, що майже всі базові послуги та повноваження (медицина, освіта, соціальна сфера, архітектура та містобудування, земля тощо) будуть саме в ОТГ. Тому утворення громад, які не зможуть забезпечити їх виконання, на мій погляд, є неправильним. Також незрозумілим є включення до складу Степанівської ОТГ території Косівщинської територіальної громади, яка вже давно є природним продовженням міста Суми. Я завжди публічно говорила про це і зараз дотримуюсь цієї ж думки. На жаль, напевно, тут знову відбуваються якісь кулуарні домовленості в інтересах певних осіб, що з точки зору здорового глузду та майбутнього розвитку є неприпустимим.

Але що стосується правового аспекту, то згідно зі статтею 11 ЗУ "Про добровільне об'єднання

територіальних громад" перспективний план формування територій громад області розробляється обласною державною адміністрацією, схвалюється обласною радою та лише потім затверджується КМУ. Тобто, юридичного значення цей документ набуває лише після його затвердження Урядом. Тому є сподівання, що навіть у разі спроб такої його зміни на рівні області, це буде логічно зупинено на рівні КМУ.

Які вбачаються найбільші ризики на цій стадії реформи?

На щастя, сумнів у тому, що реформа децентралізації буде завершена у мене немає. Про її підтримку зараз говорять вже і представники команди Президента України, Володимира Зеленського. Зверніть увагу, що її не критикували, навіть, під час двох виборчих кампаній. Натомість, я вбачаю два найбільші ризики, які стосуються впровадження супутніх реформ.

Перша проблема існує на рівні секторальної реформи-реформи вторинної ланки медичної допомоги. Вже зараз у Сумській області доволі болюче постало питання фінансової незабезпеченості по деяких ЦРЛ. Але, на мій погляд, це знову ж таки питання здорового глузду та ефективного менеджменту. Справа в тому, що переважна більшість цих лікарень досі не оптимізовані у відповідності до реального навантаження та попиту на послуги. Керівники не хочуть брати на себе відповідальність за необхідні організаційні зміни, провокуючи цим ще більші проблеми. Відверто кажучи, я не уявляю жодного власника приватного бізнесу, який би тримав штат працівників, які економічно не виправдовують свої заробітні плати. А тим більше, якщо є питання до якості їх роботи. Я розумію, що лікарня – це соціальна сфера, яка має свої особливості, але і тут мають діяти певні закони. Навіщо хірургічне відділення, у якому роблять три операції на місяць? Навіщо пологове, у якому у кращому випадку народжується одна дитина на тиждень? Навіщо баяність у штаті лікарні або чотири прибіральниці на відділення? Чи задумувались Ви, скільки коштів платників податків йде на утримання усього цього персоналу та величезних порожніх площ лікарень? І я не кажу вже про умови перебування та про те, що переважну більшість ліків пацієнти оплачують за власний рахунок... Але я думаю, що у разі продовження впровадження цієї реформи за діючим планом, з 1 січня 2020 року все відрегулює ринок. Ринкові правила жорсткі, але справедливі.

Ще одним ризиком може бути політичне лобювання під час укрупнення районів. На жаль, така інформація з'являється вже зараз. Дуже не хотілося б, щоб це питання було заполітизоване, а кількість та конфігурація майбутніх районів (у



дужках читаємо – префектів) залежали від інтересів певних політиків чи інших впливових зацікавлених осіб. Така сумна практика вже була в Сумській області під час утворення госпітальних округів. У результаті – центральна лікарня одного із госпітальних округів досі не автономізована. Тому тут має бути, насамперед, кваліфікована експертна робота та прозоре обговорення.

А які є загрози у разі, якщо більше нічого не змінювати та зупинитися на тому етапі, що є?

У такому випадку загроз може бути дуже багато, тому назву головні.

Однією з них є утворення з часом критичного розриву між соціально-економічним розвитком окремих територіальних громад. Ті, хто об'єднався, маючи великі повноваження та ресурси, будуть ставати сильнішими, а ті, хто залишиться не об'єднаними будуть ще більше занепадати та фактично "вмирати". Наприклад, Березівська сільська ОТГ, яка перша утворилася у Сумській області, вже на самому початку процесу децентралізації збільшила дохідну частину свого бюджету як за рахунок зростання податкових надходжень, так і за рахунок інших джерел (субвенція на розвиток інфраструктури ОТГ, кошти ДФРР, інші проекти міжнародної технічної допомоги). Більшість же інших необ'єднаних сільських громад були і залишаються у скрутному стані та витрачають лівову частину своїх бюджетів на утримання апарату управління. І з часом це становище

буде лише погіршуватись, у тому числі, зважаючи на негативні демографічні тенденції.

Всі інші головні загрози, на мій погляд, будуть пов'язані саме зі збереженням неефективної системи управління на рівні районів та області. Це і постійний конфлікт між ОТГ та районною владою, і втручання місцевих державних адміністрацій у фінансово-господарську діяльність органів місцевого самоврядування, і занепад районних комунальних закладів, і ризики корупційного характеру, і просто неефективне витрачання коштів платників податків на утримання цих органів.

Тому, безумовно, треба дивитись вперед і робити все, щоб жити, а не виживати!

Ви сказали про можливий занепад комунальних закладів як ризик відсутності подальших змін. Але і зараз більшість комунальних підприємств, установ та організацій є збитковими. То як можливо виправити цю ситуацію і чи варто їх зберігати взагалі?

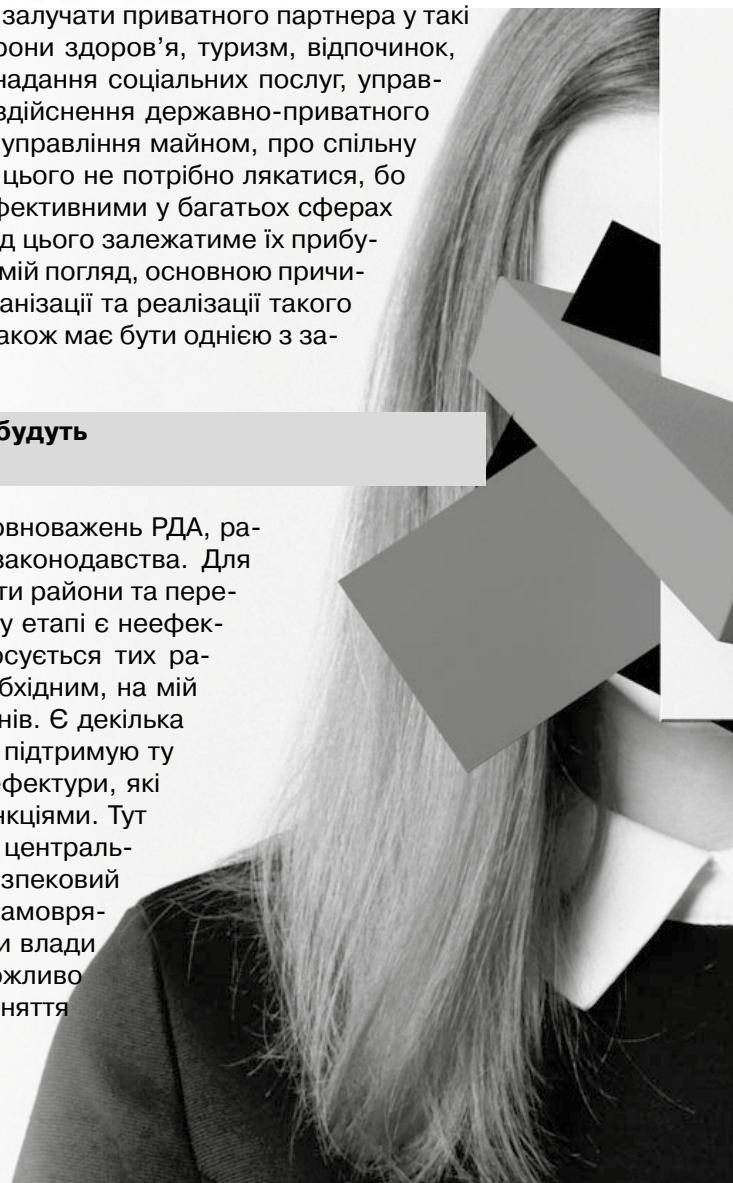
Зрозуміло, що більшість з них мають соціальне значення, тому їх треба зберігати і вони повинні функціонувати. Але в Україні є діючі механізми, які дозволяють підвищити ефективність їх роботи. Я кажу про міжмуніципальне співробітництво та про державно-приватне партнерство. Наприклад, Закон



Україні "Про державно-приватне партнерство" дозволяє залучати приватного партнера у такі сфери як надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я, туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт, поводження з відходами, надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом тощо. У рамках здійснення державно-приватного партнерства можуть укладатися договори про концесію, управління майном, про спільну діяльність та інші. Це розповсюджена світова практика. І цього не потрібно лякатися, бо насправді приватні структури є більш досвідченими та ефективними у багатьох сферах і точно зацікавлені в якійсь організації своєї роботи, бо від цього залежатиме їх прибуток. Але, на жаль, Україна майже немає такого досвіду. На мій погляд, основною причиною цього є надскладна та зарегульована процедура організації та реалізації такого партнерства. Тому спрощення правової бази у цій сфері також має бути однією з задач новообраних депутатів Верховної Ради України.

Якщо говорити про рівні району та ОТГ: як повинні та будуть розмежовуватись їх повноваження?

Ми дійсно можемо констатувати певне дублювання повноважень РДА, районних рад та ОТГ внаслідок неузгодженості чинного законодавства. Для вирішення цього питання вже зараз необхідно укрупнювати райони та реформувати на цих рівнях органи влади, які на даному етапі є неефективними управлінськими структурами. Це особливо стосується тих районів, де більшість території покрито ОТГ. Але більш необхідним, на мій погляд, є зміна конституційних засад діяльності цих органів. Є декілька ініціатив, які наразі обговорюються в цьому напрямі. Я ж підтримую ту точку зору, що РДА та ОДА мають перетворитися на префектури, які вже не будуть займатися фінансово-господарськими функціями. Тут мова має йти, насамперед, про координацію діяльності центральних органів виконавчої влади (пенсійний, фінансовий, безпековий напрямки тощо), нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечення якісної комунікації між органами влади центрального та місцевого рівнів. Але це, безумовно, можливо лише через внесення змін до Конституції України та прийняття спеціальних законів.



A black and white photograph of a middle-aged man with short hair, wearing a light-colored polo shirt with a small crest on the left chest. He is sitting in a dark leather office chair, looking slightly off-camera with a thoughtful expression. In the background, there are blurred office shelves with papers and a calendar.

ВСЕ ПРО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ

Колишній заступник міністра регіонального розвитку, а зараз співробітник Інституту громадського суспільства Анатолій Ткачук розповів, коли ми вийдемо на повне покриття України об'єднаними територіальними громадами, і чому ідея про проведення дострокових місцевих виборів суперечить Конституції

– Зараз всі обговорюють можливість проведення дострокових місцевих виборів, тож з цього і почнемо. Чому зараз не можна проводити дострокові місцеві вибори? Чим це загрожує?

– По-перше, дострокові місцеві вибори проводити можна. Але окремих місцевих рад, окремих сільських чи міських голів. Дострокові вибори відбуваються, коли є причина. Коли, наприклад, усунули міського голову чи він помер, тоді оголошуються вибори, або рада не може працювати, тоді щодо неї приймається рішення і оголошуються дострокові вибори на період до чергових. У нашому випадку, до жовтня 2020 року. Оголосити позачергові місцеві вибори по всій Україні неможливо з точки зору конституційності і законності.

– Але ж ми всі прекрасно розуміємо, що нова влада на хвилі високих рейтингів хоче отримати більшість ще й на місцях. Саме під це вони і шукають юридичні підстави проведення позачергових місцевих виборів.

– Якщо вже шукати юридичні підстави, то їх треба шукати правильно, одним пострілом вбивши двох зайців. Що я маю на увазі? Якщо, припустимо, хтось сказав, що на Конституцію і закони нам начхати, ВР може все, у нас є більшість, прийняли рішення, що проводимо зараз дострокові місцеві вибори. І що ми отримаємо? Нові органи, які діятимуть менше року(адже після позачергових виборів мають все одно від-

бутись чергові в жовтні 2020 року)? А яким буде бюджет України на 2020 рік, коли ми обрали нове місцеве самоврядування, а все залишилось, як і раніше – частина країни вже децентралізована, а частина залишилась ієрархічна? Остання занепадає швидкими темпами, бо немає мотивації і не вистачає ресурсів. Щоб їх якось збалансувати, потрібно буде забирати ресурси у децентралізованої України, що точно викличе невдоволення.

Як вийти з цього кола? Дуже просто – завершити реформу. Умовно, 1 вересня збирається ВР, до 10 вересня сформували комітети і почали розглядати законопроекти, як першочергові. У цей час президент доручає Мінрегіону підготувати 24 законопроекти про затвердження адміністративно-територіальних одиниць в кожній області. Таким чином ухвалюються 24 закони. Латвійці, наприклад, за ніч це все прийняли. Як тільки все буде ухвалено, у нас з'явиться підстава для проведення не позачергових, а перших виборів, бо у нас буде нова адміністративно-територіальна одиниця, де потрібно сформувати нові органи.

Таким чином, якщо поспішати, можемо все це зробити до грудня. Якщо не все відбудеться швидко, то перші вибори у новому адміністративно-територіальному устрої можемо провести навесні. І це буде круто, бо ми відразу всю Україну покриємо громадами, новими районами, а адміністрації отримають абсолютно нові повноваження.

– На сьогодні в Україні вже створено 931 ОТГ, в яких, разом із містами обласного значення, проживає понад 70% українців. А за розрахунками має бути 1,5 тис. ОТГ.

– На сьогодні вжедесь 1380 ОТГ, що затверджені у перспективних планах. Тобто, залишився невеличкий шматочок. Все дуже просто: беремо область, перспективний план, і якщо він в області затверджений – це є основа нашого закону про ухвалення адміністративно-територіальних одиниць області. Якщо в області перспективний план затверджений на 70% території, Мінрегіон розписує відповідно до методики решту 30%. Все це подається до ВР для голосування. Після затвердження нового адміністративно-територіального устрою ми отримуємо підстави для проведення перших виборів на новій територіальній основі.

– Реформа триває вже п'ять років. Чому села не квапляться об'єднуватися?

– Про села – це дуже засильно сказано. У кожному конкретному випадку є люди, які заважають це зробити. Пригадую, як минулого року ми були у Чернівецькій області. Там є район, де не утворено жодної громади, бо деякі села були проти. І за дивним збігом обставин у кожному з цих сіл ключовим орендаром землі є депутатка обласної ради.

Є інший приклад. Депутат обласної ради, який займається морським бізнесом, створив об'єднану громаду на затоці, щоб зробити альтернативний порт. І він провів це рішення через обласну раду всупереч методиці. В Україні, на жаль, більшість людей виконують закони добровільно. Мало того, ті, що виконують часто думають, що вони краще розуміють зміст закону і намагаються зробити все по-своєму. А державні інституції настільки слабкі, що не можуть перекрити ці "дірки" своїм вольовим рішенням. Якщо обласна рада пропускає таке рішення, є Мінрегіон і Кабмін, який може повернути це все назад. Але в Києві думають так: ви хочете бути хорошими, а поганим щоб був Київ? І він пропускає.

Якщо ми затвердимо весь адміністративно-територіальний устрій, ухвалимо відповідний закон, то протягом найближчих 5-10 років поступово знімемо і ці проблеми. В законі передбачений інструментарій, як вже існуюча громада може приєднатися до іншої, як її можна розділити між іншими громадами, як змінити межі. Це досить рутинний процес, який можна назвати доведенням виробу до серійного стану.

– Щодо децентралізації Київська область пасе задніх. Чому?

– Тут є декілька причин. Перша – політична. Довгий час облрада і адміністрація не дружать, і це м'яко кажучи. Була навіть ситуація, коли купа бюджетних програм не фінансувалися, бо був конфлікт між обласною радою і обласною адміністрацією. Друга частина – економічна. П'ять районів навколо Києва – це 60% Київської області щодо населення і економічного потенціалу.

Якщо, наприклад, взяти Києво-Святошинський район, за економічним потенціалом це теж саме, що і Біла Церква. Відтак, ті, хто керують районом, страшно зацікавлені в тому, щоб і далі залишатися керувати районом, і в ручному режимі розподіляти кошти. Приведу ще один приклад. Петропавлівська і Софіївська Борщагівка мають статус села, а там живуть десятки тисяч людей.

– На ті громади, які не об'єднуються, чекає, якщо можна так сказати, примусове об'єднання. Для цього має бути ухвалений закон про засади адміністративно-територіального устрою, який у ВР лежить вже півтора року.

– Не примусове об'єднання. Просто будуть створені нові громади адміністративним рішенням, як це і передбачає правова система будь-якої держави. Бо вже п'ятий рік триває добровільний процес, коли держава вам дає можливість в певних рамках створити громаду, яка би відповідала певним параметрам, і ви були б не проти. Не вийшло у вас добровільно, держава завершить це адміністративно.

– Це перший етап реформи. Буквально місяць тому Мінрегіон презентував нову модель адмінтерустрою, яка замість 490 районів передбачає 102. Коли цей етап має закінчитися?

– Так, це перший і головний етап. Побачимо, як збереться ВР і як вітер віятиме. Якщо вітер віятиме правильно, тоді цьому скликанню взагалі нічого не заважає зробити все дуже швидко. Вже восени вони можуть ухвалити всі необхідні закони: затвердити територіальний устрій повністю по громадах і районах, можуть навіть на весну призначити вибори. Потім протягом літа-осені новоутворені органи місцевого самоврядування навчаються, притираються, восени затверджуються нові бюджети і 2021 рік ми починаємо жити абсолютно в нових реаліях – децентралізованій Україні, яка може динамічно розвиватись.

– Що передбачає другий етап реформи?

– Другий етап – це наділення органів місцевого самоврядування обласного рівня і частково районного правом на створення власних виконавчих органів.

– Ліквідація РДА і ОДА?

– Їх замінять префектурами, як це зараз пропонують. А при райрадах і облрадах з'являться виконкоми. Але я би з цим почекав. Бо в наших умовах страшного правового нігілізму, атомізації всіх і всюди, коли у нас обласні ради приймають такі рішення, що "просто застрелитися"... Одні, значить, вирішують, що у них не можна проводити трансплантацію органів, інші – передайте нам залізницю в управління, треті – голосують за перехід на договірні відносини з Києвом. Це жах.

Коли нема виконкому і вони ухвалюють таке рішення, воно не несе особливої загрози. Коли

ж з'являються виконками, ради приймають рішення і доручають виконкому це виконувати, бо це є прямий обов'язок виконавчого органу. І це все – це катастрофа. Таку історію ми вже колись проходили. 1994 року через конфлікт голови ВР Івана Плюща і президента Леоніда Кравчука були ліквідовані представники президента, обласні і районні ради отримали виконками, а голови районів і областей обиралися всім населенням. Обиралися, створилися і почалося... Херсонська обласна рада ухвалила рішення заборонити вивозити пісок до Одеської області, Хмельницька – про заборону купувати масло в Чернівецькій області, Запорізька і Дніпропетровська – що ми не переходитимемо на купони (після цього з цих областей вимели рештки товарів і довелося уряду шукати можливість хоча б частково покрити товарний дефіцит).

– Щоб зробити децентралізацію незворотною, потрібні зміни до Конституції...

– Неправда. Конституція не робить нічого незворотного. Колись у нас була стаття в Конституції про керівну та спрямовуючу роль Комуністичної партії. І де тепер ця стаття і ця партія?



– Ну, так, все можна змінити. Але Основний закон важче, бо треба 300 голосів. До того ж, треба, щоб реформа була у правовому полі і ухвалені закони відповідали Конституції.

– А все і так у правовому полі. Все, що зараз приймається, відповідає Конституції. Все просто залежить від того, як розуміти Конституцію. Що таке Конституція? Є юридична і фактична Конституція. Основний закон встановлює не просто дуже вузькі норми, як, наприклад, у Кримінальному кодексі. Конституція встановлює загальні правила і філософію, в межах якої ці загальні правила тлумачаться законами. Якщо читати

Конституцію вузько – у нас все неправильно. Бо, наприклад, записано, що медицина безкоштовна. А чому ж тоді існують приватні клініки? Бо Конституцією передбачене право на підприємницьку діяльність. Точно так само, коли ми говоримо і про нашу реформу. В Конституції нема ОТГ? Ну і що? Є стаття, яка передбачає добровільне об'єднання територіальних громад, є стаття, яка відносить регулювання територіального устрою до повноважень Верховної Ради України через ухвалення закону. Все нормально.

– Нема там і префектів, яких запозичили з Франції.

– Так, це придумали любителі модних "словечок". У нашому законопроекті префектів не було – були урядники. Це давнє українське слово – урядники і воєводи у нас були ще за Київської Русі. Але ж ніхто не читає своєї історії, а любить показати освіченість з "Вікіпедії".

Повернемося до Конституції. Коли ст.133 каже, що до системи адміністративно-територіального устрою належить: АРК, Київ, Севастополь, області, райони, міста, селища і села. "Розумні" юристи кажуть, що адміністративно-територіальними одиницями є село, селище і місто. Але це неправильно. Бо Конституція не говорить, що це адміністративно-територіальні одиниці. Вона говорить, що систему устрою складають: АРК, області, райони – це класичні одиниці, все решта – елементи...

– Тобто, це не треба записувати в Конституції?

– Звичайно, що ні. Чим більше запишеш до Конституції, тим більше проблем. Саме тому нормальні Конституції є лаконічними. Американська конституція написана 200 років тому, а й досі чинна.

– Але ж там тлумачень...

– Бо кожен історичний період потребує осмислення цих норм. Тому і з'являються тлумачення, але Конституція не змінюється.

– Ми всі прекрасно пам'ятаємо, як у серпні 2015 року ухвалювалися зміни до Конституції в частині децентралізації, куди "зашили" особливий статус Донбасу. До чого це призвело, ми також добре пам'ятаємо – тоді під стінами ВР загинуло чотири нацгвардійці.

– Я категоричний противник внесення змін до Конституції зараз, бо можемо наприймати чергових дурниць. З того законопроекту, який був підготовлений 2015 року, зробили каліку і вже в такому стані голосували. Згадайте, які там були норми. Наприклад, якщо рада умовно приймає рішення, що на її території не можна ходити лисим без кашкета, це не проблема. Його зупиняють через рішення префекта – до суду і все. Якщо ж рада прийняла рішення, яке загрожує національній безпеці (наприклад, віддати зем-

лю для розміщення ВВС РФ), президент звертається до Конституційного суду за висновком – брєд. І зараз може бути те саме. Тільки тоді через торги з фракціями понакручували всього різного, а зараз через "єдномисліє" можуть так само позаписувати проблемні формули. Тому краще не чіпати Конституцію. Все, що треба, з Конституції можна витягнути і так. Треба просто брати, уважно читати всі статті і зшивати їх, тлумаченням однієї разом з іншою. Але ж це вищий пілотаж! Тут потрібна висока юридична школа.

– Добре. Що в українській Конституції треба передбачити в частині децентралізації?

– Коли ми говоримо про регіональний рівень поза межами Конституції, ми не можемо створити там власні виконавчі органи – виконкоми. Хоча, знову ж таки, не факт. Бо, якщо ми проаналізуємо все це в комплексі – це можна. В Конституції йдеться про виконавчий апарат, який можна наділити окремим змістом. Але до цього треба дозріти.

– А коли за строками ми зможемо вийти на створення виконкомів?

– Я би припускав створення виконкомів після вирішення проблеми Донбасу. В умовах, коли у нас йде війна і суспільство не згуртоване, не треба робити додаткових кроків, які тільки підігріватимуть цю незгуртованість. Бо це вже було. Наприклад, збирається Дніпропетровська обласна рада затверджувати бюджет. Депутати хочуть кожен собі шматочок взяти. Те, що вони хочуть, завжди втричі більше за бюджет. І починається. А чому так мало грошей? Так Київ забирає! Та пішов він той Київ, ухвалюємо рішення і залишаємо у нас більше податку на прибуток, ніж це передбачено законом. Потім вони дають виконкому доручення забезпечити, щоб підприємства перераховували не 10% податку на прибуток, а 15%. І отримуємо дестабілізацію.

На сьогодні, думаю, перший етап – це громади і райони – ми можемо тут все зробити і красиво завершити. Нам навіть префектів не треба, бо у нас місцева державна адміністрація на районному рівні отримує функції префекта де-факто. У нас в Конституції записано, чим займаються адміністрації: контролюють дотримання законності прав і свобод людини – загальний нагляд, і здійснюють делеговані повноваження від рад – а їх не буде, бо всі повноваження в місцевому самоврядуванні ОТГ. Тому вони по факту стають "префектурами".

Зеленюк Крістіна

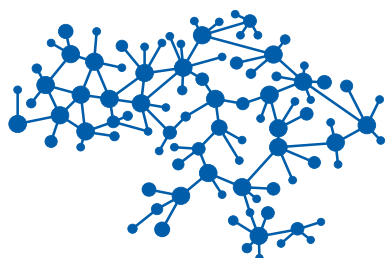




Видання не є засобом масової інформації. Розповсюджуються безкоштовно під час публічних та навчальних заходів, організованих Сумським Центром розвитку місцевого самоврядування, створеним за підтримки Програми "U-LEAD з Європою".

Ця публікація підготовлена за підтримки Європейського Союзу та його країн-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.

Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми "U-LEAD з Європою", Європейського Союзу та його країн-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.



НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

www.facebook.com/lgdc.sumy
40000, м. Суми, пл. Незалежності 3/1,
1 поверх. Бізнес-центр "Акрополь"

www.decentralization.gov.ua
www.minregion.gov.ua
www.ulead.org.ua
www.ufuti.pro

Сумський Центр розвитку місцевого
самоврядування

+380 (67) 618 40 58

Видавець: ФОП Наталуха А.С.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців серія СМв № 034
від 28.04.09, видане Державним Комітетом телебачення та радіомовлення України.
e-mail: artdruk@ukr.net

Друк: ФОП Барабанцева С.Г.

Наклад 500 прим. Підписано до друку 26.08.2019 р.

U - LEAD
З ЄВРОПОЮ