

Згуртована, децентралізована, демократична, конкурентоспроможна Україна!

Ключові завдання сучасного етапу реформ



Анатолій ТКАЧУК

Радник із законодавчого забезпечення нової державної регіональної політики Групи радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою», Директор з питань науки та розвитку ГО «Інститут громадянського суспільства»

Уже пройшло понад 4 роки, коли в умовах жорсткої бюджетної кризи, в умовах війни, розв'язаної Росією та її агентами на Донбасі, український Уряд не піддався паніці та спокусам сконцентрувати в своїх руках всю владу і всі ресурси, а розпочав реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади, ухваливши 1 квітня 2014 року Розпорядження 333-р, яким було затверджено Концепцію реформи.

Сьогодні ми, українці, можемо пишатись тим рішенням, адже чи не вперше в українській історії, ця концепція не просто стала черговим красивим документом для зовнішнього вжитку, а дороговказом реформи, яку сьогодні визнають успішною, як наші друзі так і недруги.

Сьогодні ми можемо показувати наші досягнення, проаналізувати допущені помилки, виявити нові тренди, оцінити виклики і здійснити необхідні кроки, аби перевести реформу на новий рівень, який відповідатиме запитам українців та враховуватиме наші нинішні можливості, відповідатиме на виклики, які існують сьогодні, та не реагувати на ті, на які ми не маємо права.

Наші сподівання щодо можливого швидкого завершення конфліктів на наших кордонах, звільнення Донбасу та повернення Криму виявились завищеними. Дестабілізаційний вплив Росії не зменшується, воєнний, економічний та політичний шантаж України та українців лише наростає.



Юрій ТРЕТЯК

Керівник Групи радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою»

На фоні зовнішніх загроз всередині політикуму зростає рівень популізму, інформаційних навалів різноманітних «фейків», пліток, поширення депресивних настроїв – все це погано впливає на концентрацію зусиль людини у напрямку розвитку, а лише пригнічують її активність. Все це проходить на фоні ще досить слабких державних інституцій, які часто є заручниками різних видів зовнішнього впливу.

Протиставити цьому ми можемо лише згуртовану, децентралізовану, демократичну та конкурентоспроможну Україну.

Саме тому новий етап реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, реформи державної регіональної політики має бути спрямований на досягнення цієї амбітної але досяжної цілі.

Спробуємо оцінити зроблене, досягнення та промахи, аби зрозуміти, як діяти далі і на що слід звернути свою увагу, які визначити першочергові завдання і як скорегувати спільні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних сил та громадського активу на шляху реформи.

Що вдалось досягти позитивного:

1. Органи місцевого самоврядування міст обласного значення та об'єднані територіальні громади отримали значно більший фінансовий ресурс для власного розвитку, модернізації інфраструктури, поточних та капітальних ремонтів всього міського громадського простору.
2. Створено понад 800 об'єднаних територіальних громад, передусім в сільських територіях, які вперше за всі роки незалежності отримали пряме бюджетне фінансування власної інфраструктури (1 млрд грн у 2016 році, 1,5 млрд грн у 2017 році, 1,9 млрд грн у 2018 році), що дало змогу побудувати сотні кілометрів водогонів, облаштувати освітлення вулиць, відремонтувати сотні шкіл, дитячих садочків, відкрити нові футбольні поля, спортивні зали. В окремих сільських територіальних громадах створена освітня інфраструктура є кращою, ніж у багатьох містах, і це не може не тішити.
3. Органи місцевого самоврядування в сільських територіях перестали бути «соціальними касами» винятково з виплат зарплати кільком працівникам сільради, вони стали повноцінними органами, що впливають на розвиток своїх територій і є найбільшими публічними інвесторами на території. На жаль, ця теза є справедливою лише для об'єднаних територіальних громад, але не стосується більшості сільрад, які досі залишаються на узбіччі реформи.
4. Бюджетна децентралізація вивела Україну в число найбільш фінансово децентралізованих європейських держав. Місцеві бюджети перевищили за розміром 15% ВВП України і складають понад 51% всіх публічних коштів України.
5. Ухвалена в 2014 році Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року зафіксувала ключові державні пріоритети у регіональному розвитку, зокрема — формування єдиного українського простору та підвищення конкурентоспроможності регіонів.
6. Ухвалення Закону «Про засади державної регіональної політики» та статті 24-1 Бюджетного кодексу України створили європейську систему стратегічного планування регіонального розвитку та умови його стабільного і прозорого фінансування.
7. Державний фонд регіонального розвитку зріс від 1,5 млрд грн в 2013 році до 6 млрд грн в 2018 році.
8. Запущена Урядом амбітна програма відновлення українських доріг дає свої результати. Сьогодні нові дороги дають змогу зшити українські регіони сучасними транспортними артеріями, які сприяють формуванню загальноукраїнського ринку, посилюють мобільність українського населення, стимулюють розвиток внутрішнього туризму та коопераційних зв'язків між малими та середніми підприємствами з різних регіонів.
9. За ініціативи Уряду ОТГ отримали в управління сотні тисяч гектарів державних земель. Це безумовно має сприяти економічному розвитку громад. Але це накладає велику відповідальність на органи місцевого самоврядування. Не варто забувати, що з 1990 року при зменшенні чисельності населення на понад 8 мільйонів осіб, кількість земель під забудовою зросла у 5 разів і сьогодні їх площа є більшою, ніж у Німеччині чи Бразилії. Держава передає землі громадам не для розбазарювання, а для ефективного використання і має контролювати це якнайкраще.
10. Зовнішня підтримка децентралізації та регіонального розвитку за рахунок коштів ЄС, США, Німеччини, Швейцарії, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та інших країн і міжнародних організацій склала понад 200 мільйонів євро, за що українці мають бути вдячними народам цих країн, які поділились з нами своїми ресурсами.
11. За кошти міжнародних партнерів профінансовано облаштування кількох сотень центрів надання адміністративних послуг, проводиться велика кількість навчальних заходів, які зміцнюють спроможність місцевої влади управляти територіями, підтримано 5 національних програм з регіонального розвитку.
12. Діяльність органів місцевого самоврядування впродовж 2015-2018 років показала, що на місцевому рівні формується новий прошарок ефективних управлінців, які за кілька років зможуть вийти на рівень, необхідний для державного управління. Напевне у наступному скликанні українського парламенту чи у складі нового Уряду можна буде побачити нових політиків, які виростили за роки нашої децентралізаційної реформи.
13. Подолано скепсис, що в Україні не можна провести жодної реформи, ключові противники децентралізації серед політичних сил, по суті визнали свою помилку і перестали публічно воювати з реформою, знято з порядку денного питання «федералізації» України.

Доконаним фактом стало формування модерної, децентралізованої України, яка охоплює зараз понад 70% населення та близько 40% території. Це наш великий здобуток, але поряд з цим залишається частина територій, які досі знаходяться в старій ієрархічній моделі, де територіальні громади не мають суттєвого впливу на свій розвиток і досі не користуються можливостями, які надає децентралізація.

Це може стати світоглядним конфліктом між модерною та архаїчною Україною і загрозою для динамічного розвитку усієї держави.

Саме тому зараз стає надважливим завданням звернути увагу на деякі негативні тенденції та нові виклики, що стоять перед нами, гальмують реформу і створюють ризики для майбутнього.

Проблеми, які проявились і мають тенденцію до загострення

1. Розбалансування районного рівня.

Утворення у районах ОТГ неминуче веде до ослаблення фінансових та організаційних можливостей району. Це вимагає все нових і нових «стабілізаційних» ресурсів з Державного бюджету України і створює у районного керівництва ілюзію, що все ще може повернутись назад, якщо вони зупинять процес утворення ОТГ. Але цього уже не буде ніколи. Час не можна повернути назад.

2. Посилення протистояння на рівні: місцеві державні адміністрації та ОТГ.

Голови районних та обласних державних адміністрацій займають все більш агресивну позицію щодо утворення ОТГ. Тиснуть на сільських голів, аби ті не йшли в об'єднання, а щодо утворених ОТГ застосовують свій вплив на регіональні комісії з відбору проектів на ДФРР, аби не допустити до фінансування проектів від ОТГ. Особливо складною виглядає така ситуація у Закарпатській області, де голова ОДА не тільки відкрито протистить утворенню ОТГ, але й звернувся до суду з метою «скасувати» реформу, як неконституційну. Така позиція голови ОДА є не прийнятною для посадовців такого рівня.

3. В 2017-18 роках намітилась тенденція до відходу від раніше затверджених перспективних планів формування спроможних ОТГ.

До планів стали вноситись необґрунтовані зміни з метою утворення відверто малих ОТГ (2-4 тисячі населення), які апріорі

не можуть виконувати всі повноваження, надані ОТГ. Це шлях до дискредитації реформи. Погано, що такий відхід від методики формування спроможних громад при формуванні перспективних планів, пропозиції, що не відповідають логіці реформи та нормативним приписам не знаходять належного реагування. Не можна зрозуміти причину не успіху, якщо порушено засадничі принципи утворення ОТГ.

4. Недостатньо ефективно використовуються кошти ДФРР.

Проекти регіонального розвитку, які фінансуються за кошти ДФРР часто є відверто слабкими і подаються з порушенням встановлених законом строків. Проекти на 2019 рік уже б мали бути відібраними, але їх відбір ще не завершився!

Регіональні комісії при відборі проектів на фінансування з ДФРР здійснюють оцінку досить суб'єктивно. Це веде до того, що дивним чином «перемагають» проекти, які відверто лобіюються або головою ОДА безпосередньо, або народними депутатами України.

5. Регіони практично не подають на фінансування проекти, які відповідають технічним завданням власне розвиткових проектів, спрямованих на досягнення завдань регіональної стратегії, які мають вести до економічного зростання регіону.

6. Проявляється тенденція до руйнування системи планування та фінансування регіонального розвитку.

У Верховній Раді України зареєстровано низку законопроектів, які вводять додаткове квотування ДФРР під різні пріоритети, замінюють джерело формування коштів ДФРР чи ведуть фактично до згорання конкурсного механізму відбору проектів регіонального розвитку. Ухвалюючи бюджет 2019 року, народними депутатами України вкотре покладено на Державний фонд регіонального розвитку не властиві функції – фінансувати громадський бюджет України. Таким чином сама ідея громадського бюджету може бути дискредитована, а фінансування проектів регіонального розвитку за рахунок ДФРР знову ускладнюється.

7. Популізм та політиканство на різних рівнях управління стає домінуючим трендом, який лише загострюється в очікуванні виборів.

Ми знову стаємо свідками повернення старих гасел «Київ нас не чує» чи «Київ має дати більше ресурсів», замість того, аби здійснювати кроки для формування нових ресурсів у своїх територіях, завдяки підтримці під-

приємництва і використовуючи той великий ресурс, який в умовах війни, змогла виділити держава на інвестування у регіональні проекти розвитку. Особливу стурбованість викликає вихід місцевих рад за межі власних повноважень. Так 7 обласних рад ухвалили рішення про перехід у відносинах з державою на договірні відносини, 4 обласних ради – про мораторій на використання російськомовного культурного продукту. Це дуже небезпечний шлях руйнації всього українського державного простору, тому ми маємо розуміти свою відповідальність за майбутнє України. З'являються сигнали, що в окремих містах та ОТГ керівники місцевого самоврядування починають вести себе аж надто незалежно від законів та громади взагалі. Відсутність поки що державного нагляду щодо законності рішень та дій органів місцевого самоврядування не є підставою для анархії і руйнування системи управління в Державі. Така ситуація не є нормальною і має бути припиненою.

Отже на поточний та наступний роки, перед нами стоїть ключове завдання: завершити реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади і конвертувати децентралізацію та нову систему державної регіональної політики у прискорене економічне зростання територій.

Для реалізації цієї амбітної цілі, на наш погляд, виглядає необхідним здійснити такі першочергові кроки:

1. Верховною Радою України мають бути ухвалені всі закони, що необхідні для завершення реформи і створення нової територіальної основи для місцевих виборів 2020 року.
2. Має бути передбачено збільшення Державного фонду регіонального розвитку на 2019 і подальші роки до 1,5% видатків державного бюджету України. Третина цих коштів має йти на реалізацію державних програм та проектів, що впливають із Державної стратегії регіонального розвитку і спрямовані на формування згуртованості України.
3. Використання коштів ДФРР в регіонах має бути спрямоване в першу чергу на досягнення завдань економічного зростання та розвитку людського капіталу, необхідного для такого зростання.
4. Має бути сформовано нові законодавчі рамки для стимулювання розвитку територій з найбільшими проблемами розвитку – гірських, віддалених, слабо заселених територій, територій у зоні розмежування та прикордонних з Російською Федера-

цією, тощо. Держава не може допускати постійної деградації та знелюднення таких територій.

5. Уряд запропонував, а парламент підтримав виділення значних коштів з державного бюджету на підтримку різних секторів та галузей – **понад 37 млрд грн** у 2018 році, і більшість цих коштів були використані якраз в регіонах. Має бути створено систему координації головних розпорядників цих коштів аби їх використання мало синергетичний ефект, відповідало стратегічним планувальним документам та забезпечувало економічне зростання регіонів.
6. В 2020 році завершується дія Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, а також обласних стратегій розвитку. Тому уже зараз слід починати роботу над новими стратегічними документами, які мають виходити із нової стратегічної реалії: продовження агресії з боку Росії та нових можливостей територіальних громад, які вони отримали завдяки децентралізації. Ці документи мають бути логічними, мотиваційними, підкріпленими реальними фінансами. Саме стратегії та плани їх реалізації мають покладатись в основу бюджетного планування на місцевому та регіональному рівнях. Жодного плану без коштів, жодних коштів без плану. Нам потрібні не презентаційні, а робочі документи, що спрямовані у майбутнє.
7. За Концепцією №333-р передбачалось і внесення змін до Конституції України. Так не сталося. Можливо це і добре, адже тепер, коли ми пройшли половину шляху реформи, ми можемо бачити, що дійсно потребує закріплення у Конституції, а що варто залишити для регулювання законом чи актом Уряду. Тепер ми можемо знову говорити про конституційний процес, як важливу перспективну роботу, уважно враховуючи при цьому політичні ризики та можливі здобутки. Але ключовим для нас є те, що ми при цьому не можемо зупиняти реформу.

Українська децентралізаційна реформа не є процесом задля процесу. Це наш ключовий інструмент для прискореного економічного зростання українських територіальних громад, регіонів та України в цілому. Це наша асиметрична відповідь зазіханню Кремля.

Такі плани дійсно амбітні, але водночас — реальні. Просто їх реалізація потребує консолідації зусиль органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, залучення до цього процесу активних представників соціально-економічних партнерів, науковців, міжнародних експертів. Координація дій, постійна комунікація із суспільством має стати одним із

важливих індикаторів оцінки діяльності органів і посадових осіб, які залучені до нового етапу реформи — економічного зростання.

Децентралізація та нова державна регіональна політика створили і продовжують створювати тисячі зв'язків між громадами, регіонами та державою по вертикалі; та між громадами близькими і далекими по горизонталі. Так формується нова вишиванка згуртованої, децентралізованої, демократичної та конкурентоспроможної України.

Українська децентралізація уже визнана нашими зарубіжними партнерами, як системна та успішна. Але вона потребує завершення до 2020 року, аби дійсно стати повністю успішною.



5 грудня 2018 року пройшов III Форум місцевого самоврядування та об'єднаних громад. На Форумі були присутні Президент України, Голова Верховної Ради, Прем'єр-міністр України, народні депутати... Всі говорили про успішність першого етапу реформи і про необхідність системного завершення її першого етапу місцевими виборами 2020 року на новій територіальній основі.

Це вселяє надію. Ми маємо скористатись шансом і побудувати — ЗГУРТОВАНУ, ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНУ, ДЕМОКРАТИЧНУ, КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНУ УКРАЇНУ!