

Погляд молодих учених на проблеми та перспективи функціональної децентралізації в Україні

С.В. КОРНІЄВСЬКИЙ

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ, Україна

View of young scientists on problems and prospects of functional decentralization in Ukraine

S.V. KORNIEVSKYI

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National
academy for public administration under the President of Ukraine,
Dnipropetrovsk, Ukraine

23 вересня 2014 року за ініціативи Ради молодих учених Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України на базі інституту було проведено «Круглий стіл» «Функціональна децентралізація в Україні». Захід провівся Інститутом громадянського суспільства (м. Київ), який є основним ініціатором реформи децентралізації, та за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». До обговорення було залучено науковців, провідних експертів у галузі самоврядування, регіональних представників бізнесу, державних інституцій, місцевих громад та ЗМІ.

«Круглий стіл» у м. Дніпропетровську є другим із серії заходів, у межах яких ініційовано обговорення бази для законопроектів в областях України. У засіданні «круглого столу» взяли участь провідні експерти – Анатолій Ткачук (Київ, директор з науки Інституту громадянського суспільства), Юрій Ганущак (Київ, директор Інституту розвитку територій), Арсен Зінченко (доктор історичних наук).

Захід відкрив директор Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор Сергій Сергій Михайлович, який наголосив, © С.В. Корнієвський, 2014

що питання реформування та розвитку місцевого самоврядування сьогодні набувають особливої актуальності.

Під час панельної дискусії доповідачі представили принципи, що лягли в основу проектів законів про місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій в Україні.

У своєму виступі доктор економічних наук Ткачук Анатолій Федорович зазначив, що допоки новообрані депутати складуть присягу, варто спільно із суспільством багато і ретельно готувати основу для прийняття пакета законів про децентралізацію. «І головна проблема не в тому, щоб розробити текст, а щоб ця ідея була ідеєю багатьох, суспільства і громади. Наразі затвердженою є лише Концепція реформи місцевого самоврядування, відбувається підготовка проекту закону «Про співробітництво територіальних громад» і законотвірчих пропозицій, що відображають децентралізацію у багатьох інших сферах. Реформа децентралізації в Україні постійно блокувалася, а зараз важливо створити групи провідників змін, які розуміють зміст цієї реформи», – наголосив науковець.

На думку модератора «круглого столу» внаслідок децентралізації значна частина можливостей, повноважень, фінансів і відповідальності перенесеться зі столиці в обласні центри, а з обласних центрів – в райони і громади. Кожна об-

ласть має своє співвідношення обсягу доходів свого населення до обсягу доходів населення всієї України. Дніпропетровська область, наприклад, в цьому плані має досить високий коефіцієнт співвідношення – близько 3.0. До децентралізації всі зароблені місцевостями гроші йшли в Київський бюджет і звідти вже виділялись за запитом області, але лише на статті, які вважали виправданими в Києві. Таким чином на Дніпропетровщину поверталось бдизько 1/3 (однієї третини) відданої в Київ суми. Після децентралізації влади підхід до формули буде змінено і в регіони повертатиметься 2/3 (дві третини) створених нею фінансів. Більш ключовим стає питання не ресурсів, які розподіляють, а ресурсів, які місцевості внаслідок своєї взаємодії створюють.

Запорукою того, що процес децентралізації влади відіб'ється на місцевості найпозитивніше, є якнайшвидший початок комунікації між лідерами і керівниками місцевих громад. Доповідач навів позитивний приклад Естонії: «Є Таллінн, є волості – маленькі регіони. В Таллінні все популярнішим ставав велотуризм. Але для розвитку цієї сфери в країні доріжок лише в Таллінні було недостатньо. Тоді представники регіонів об'єдналися і зробили 60 кілометрів велодоріг по всій Естонії, таким чином збільшуючи популярність своєї місцевості і надходження до місцевого бюджету. Так само територіальним громадам можна було б спільно вирішувати питання переробки сміття».

З чого варто почати територіальній громаді? – подумати і об'єктивно оцінити свої ресурси, ресурси сусідніх місцевостей, зрозуміти в чому можлива співпраця, задекларувати спільні цілі і об'єднуватись для залучення коштів на спільні проекти.

Навіть якщо деякі місцеві громади залишатимуться пасивними в підході до своїх ресурсів – проведення реформи все одно буде більшим позитивом для них, ніж негативом.

«Децентралізація лякає тих чиновників, які не розуміють толку в завданнях, що перед ними стоять, які не розу-

міють, що насправді покращить життя людей, які не створили в своїй місцевості кращих шкіл і дитсадків. Ті ж, хто намагається добре господарювати і правильно розпоряджатися майном, яке йому довірили, побачать в ній можливість», - прогнозує Юрій Іванович Ганущак, експерт, що з 2005 року працює над тим як провести реформу в Україні найбільш адаптовано.

«Багатох залякують: у вас не буде сільського голови, вам за всім треба буде їхати далеко від села!», – люди і управління на місцях починають судити про децентралізацію через відгуки в інтернеті, а не крізь призму конкретних документальних пропозицій. Крім того, урядовці заспокоїли громадян новиною про те, що території областей у процесі децентралізації змінюватись не будуть. Необхідність перерозподілу набула більшого резонансу, ніж суть реформи в 2005 і зіграла не останню функцію в помилковій аргументації в інфопросторі про нібито непотрібність реформи.

Юрій Ганущак пояснив, що принципом розподілу цього разу пропонується обрати «тяжіння» до населених пунктів, які вже і так мають найкращу інфраструктуру в медицині чи освіті. Це означає, що комусь прийдесться їхати ще далі, бо такий розвинений населений пункт далеко. Це означає, що територіальні громади зможуть укласти міжмуніципальні договори між собою і самим визначати, де їм краще лікуватись. Головне в цьому питанні мають бути дотримані стандарти: швидка допомога має бути у кожній громаді і доступна за 20 хвилин до пацієнта, а до лікарні з найвіддаленішої точки мають дозвезти за 1 годину 20 хвилин – це вимога терапевтичного вікна і вона означає, що лікарня інтенсивного лікування має бути на відстані не менше 100 км.

Зазначалося, що після проведення адміністративної реформи більш вагомим буде кого люди обрали на місцевих виборах. Присутній на «круглому столі» доктор історичних наук Арсен Зінченко розповів, що максимальна виборність посад на місцях, включно із виборністю суддів, є більш притаманною традиціям

вільного самоврядування українського народу, ніж принцип призначення «згоди». В Україні часів шляхти, поляків і козаків панував принцип виборності аж до 1767 року, доки Катерина II не запровадила вибори депутатів, що вливалися до решти в Росії. Після цього по Україні відбувались спалахи насилля з вимогами повернути принцип виборності місцевих самоврядників.

Арсен Леонідович висловив цікаві думки, що, по-перше, українська громада – це не російська община, адже в Україні потужні традиції подвірного землекористування (прообраз приватної власності), а не общинної. Тобто саме громада (люди) завжди була джерелом влади і права. І про це свідчать багаті пам'ятки архітектури (багаті церкви на Лівобережжі, які побудовані саме громадами). По-друге, Україна завжди розвивалася на засадах європейських демократичних цінностей, зокрема, на принципі виборності влади (виборність гетьманів, сотників, священників, єпископів), на відміну від Росії, яка завжди мала імперську центральну владу та діяв і діє принцип призначення. Виборність та підзвітність громаді – це принцип побудови козацької держави (наприклад, славнозвісні «чорні ради»). По-третє, українські міста мали широкі автономні права – Магдебурзьке право (правова система міського самоврядування у середньовічній Європі).

Модератори навели інформацію, що в дореволюційні часи територіальний устрій був більш ефективним з точки зору управління: на початку XX ст. на Дніпропетровщині було 5 повітів, 166 волостей (Верхньодніпровський – 21, Катеринославський – 34, Криворізький – 34, Новомосковський – 43, Павлоградський – 34). Для порівняння на початку XXI ст.: 22 райони, 13 міст районного значення, 40 селищних рад, 288 сільських рад. Цікаво, що якщо дослідити маятникову міграцію населення (де працюють люди), то центрами економічної активності будуть саме ті 5 давніх повітових центрів!

Друга частина «Круглого столу» була присвячена спробі згенерувати нові рі-

шення у подоланні проблем, що гостро стоять на шляху реформування влади в нашій державі.

Яким буде медичне обслуговування після надання більших повноважень на місця залежить також від того як втілюється реформа охорони здоров'я. Учасники заходу висловили занепокоєння, яке розділили доповідачі: пілотний проєкт Міністерства охорони здоров'я від попереднього уряду негативно відзначився на медичних послугах в області. Реформа має бути якнайшвидше впроваджена до кінця – тоді не буде цієї затримки між ефективністю і доступністю: чітко мають запрацювати інститут сімейних лікарів, розділені функції лікарень інтенсивного лікування (найбільш наближених до мешканця), планового лікування і лікарні реабілітації. В кожному госпітальному окрузі мінімальна кількість пацієнтів на лікарню вищої інстанції має складати 50 тисяч населення. Специфікація лікарень дозволить раціональніше використовувати ресурси громади.

Присутніх турбувало питання депресивних місцевостей. В умовах теперішньої «зрівнялівки» вони, не продукуючи нічого, отримували хоча б якісь видатки на інфраструктуру. Відповідь на це питання в тому, що за існуючих умов вони як були так і залишаться депресивними. При проведенні ж децентралізації, з'являється стимул для розвитку сусідніх територій. В сусідніх, замість того, щоб використовувались гроші «на проїдання» депресивними, створять умови для розвитку й обслуговування мешканців тих же депресивних місцевостей. Перенесення фінансування з центру на місця дозволяє створювати спеціальні фінансові програми, які враховують розвиток мешканців і депресивних адміністративних одиниць. Більше того – мешканці таких місцевостей через інтеграцію в більш ефективні адміністративні групи отримують можливість соціального ліфту. Адже є села, де немає шансів на якісну освіту – де викладач фізкультури викладає і математику, і англійську мову. Або села, де в одному автобусі в школу сусіднього села зму-

шені відправляти і першачків, і старшокласників, що не найкраще впливає на психологічну адаптацію дітей. Децентралізація влади дасть право місцевим громадам об'єднуватись для створення спільних вищих шкіл і максимального концентрувати ресурси для забезпечення достойної початкової школи в своєму селі – ближче до батьків.

Статистика показує, що населені пункти, які знаходяться далі, ніж 15-20 кілометрів від робочої, навчальної зони, – продовжують поступово деградувати. І питання їх мешканців потребують вирішення. Також статистично відомо, що мають шанс на соціальний і економічний розвиток об'єднання громадян кількістю людей понад 3000 населення – тільки тоді їх доходи на душу населення починають зростати. Комунікуючи та створюючи спільні інфраструктурні та бізнес-проекти, села отримують можливість кожні 3 роки подавати їх на конкурс для включення в Проект стратегічного плану розвитку регіонів. Там основним критерієм фінансування стає те, яку додану вартість ти створиш на території для приваблення бізнесу та людей з інших сіл. В європейській практиці 10% для реалізації таких проєктів громада має залучити самостійно. І в цьому сенсі реформа децентралізації – це проєкт стимулювання розвитку села. Те, що десь зникне неефективний сільський голова заради появи достойної альтернативи послуг для мешканців села, – не є ціною. Як швидко виписувати папірці-довідки рішення знайдеться, а от з чого забезпечити якіснішого і ближчого лікаря, міліціонера і вчителя – без адміністративно-територіальної реформи відповідь не знайдеться, – стверджують експерти.

На «круглому столі» говорили про децентралізацію і в контексті останніх подій на Донбасі. Це нова ситуація, яку треба буде враховувати, але ключовим в цьому питанні є не плутати ознаки децентралізації і федералізації – інакше в процесі реформи можна наробити багато помилок. Федералізація потрібна маленьким князькам, які хочуть, щоб місцеві самоврядні громади так і не стали

хазяями регіону. В світі немає прикладу країни, яка б з унітарної держави стала федеративною. Крім того, федералізація затратна: кожна федерація починає витрачати на управлінський апарат майже стільки, скільки і унітарна країна на всю свою територію. У Польщі, наприклад, витрати на адміністративний апарат складають до 10%. В Україні, а за федералізації це було б ще витратніше, – більше 70%. Польські управлінці дивуються, звідки в нас ще при таких умовах акумулюються гроші, – заявив один із доповідачів.

Виконавчий директор обласної асоціації органів місцевого самоврядування Дніпропетровщини Онікієнко Володимир Федорович за дорученням голови обласної ради Удода Євгена Григоровича представив бачення керівництва регіону на питання територіально-адміністративної реформи. Від місцевих рад Дніпропетровщини надійшло 562 пропозиції, що були узагальнені і надані Президенту України, голові Уряду та іноземним представництвам для того, щоб вони були враховані в тексті нової Конституції країни. Серед узгоджених Дніпропетровською владою пропозицій, що викликали дискусію, було надання можливості місцевим радам приймати рішення щодо власної гуманітарної політики та наявності в регіоні підпорядкованого Президенту представника центральної влади, що наглядав би за відповідністю законодавству. «Незшитість» України єдиним культурним простором, на думку урядових експертів, дозволить багатьом державам робити те, що зараз робить з територією країни Росія. Тому чи кожного рівня місцева рада має мати право визначати напрям гуманітарного розвитку – це є питанням.

Щодо представника центральної вертикалі влади в регіоні – без нього не обходиться в жодній країні, зазначають експерти. Однак краще він буде підзвітний Кабінету Міністрів, який має процедури і важелі задовольняти запити регіонів, не номінально Президенту. Така людина має бути аполітичною, законодавчо обізнаною і проходити ротацию по регіонах кожні три роки.

Дуже важливо, щоб стратегічні питання державної політики все-таки були на контролі центральної вертикалі влади, а місцеві обранці не перебирали зайвого: «Всі ми пам'ятаємо, як представники кількох регіонів вирішили на початку дев'яностих заявити, що відмовляються впроваджувати в обіг купоно-карбованці, а вже через два тижні стояли на порозі в уряді і просили вжити заходів, щоб товари першої і другої необхідності повернулись на полиці місцевих магазинів», - нагадав присутнім Анатолій Ткачук.

Ще одним питанням, яке викликало дискусію, стала роль держказначейства. Учасники припустили, що місцеві органи влади зможуть використовувати в майбутньому кошти гнучкіше й без цього органу. У відповідь було продемонстроване переконання, що казначейство виконує важливу «вирівнювальну» функцію у відпускний період та перед новим бюджетним роком, коли бюджети вже порожні. З питань зловживань, дуже важливо, щоб той, хто використовує гроші, і «касир», який їх видає, не були одним і тим же органом. Однак було повідомлено, що, швидше за все, кожна інституція зможе приймати самостійне рішення чи зберігати

кошти в банку чи в держскарбниці – і зможе зробити потому свої самостійні висновки. Підсумовуючи результати «круглого столу», слід відзначити, що запропонована для дискусії тема відображає широке коло невирішених проблем, дослідження яких має теоретичне і практичне значення та потребує більш ґрунтовного вивчення з метою ефективного проведення реформування організації територіальної влади в Україні.

Результати «круглого столу» показали, що питання розвитку місцевого самоврядування та організації влади на місцях становлять значний інтерес науковців і практиків та мотивують подальше поглиблення взаємодії, партнерства і співпраці влади з науковцями, бізнесом і всіма зацікавленими сторонами.

Всі учасники «круглого столу» зішлись на тому, що критерієм і завданням проведення адміністративно-територіальної реформи є зробити владу максимально близькою, ефективною і недорогою. Децентралізація є наріжним каменем у суспільно-політичному полі. І тільки сильні й відповідальні громадяни здатні переформатувати і Україну, і систему влади та скерувати розвиток країни у бік традиційних для нас європейських демократичних цінностей.

Корнієвський Сергій Володимирович – аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

Korniievskiy Serhii Volodymyrovych – postgraduate

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044