

Звіт

за результатами 1-го кола дебатів в рамках проекту «Суспільний капітал для місцевого самоврядування. Клуби громадського діалогу у регіонах»

Зміст

| | |
|---|----|
| Зміст | 1 |
| I. Вступ..... | 2 |
| II. Спосіб організації дебатів, реакція середовищ, що запрошувалися, явка та активність учасників зустрічі, методика проведення засідання, атмосфера під час зустрічі. | 5 |
| III. Інформація щодо самоврядування, яка була надана ведучими та запрошеними експертами | 7 |
| IV. Питання та пропозиції висунуті учасниками дебатів, проблемні та спірні питання..... | 9 |
| V. Ставлення учасників дебатів до місцевого самоврядування: міра признання чи не визнання, готовність долучитися до процесу, потреба у залученні або популістські очікування..... | 13 |
| VI. Висновки та | 14 |
| ...рекомендації: | 17 |

I. Вступ

Реформа місцевого самоврядування в Україні потребує не тільки гарного законодавства, а й підтримки широкими верствами населення. Метою проекту «Соціальний капітал для місцевого самоврядування. Клуби громадського діалогу у регіонах» є формування цієї підтримки шляхом здійснення публічних дебатів про місцеве самоврядування в українських містах. Метою дебатів є заохочення учасників до участі в реалізації реформи місцевого самоврядування у діалозі різних верств суспільства. Цей звіт є підсумком дебатів, проведених навесні 2014 - другий етап дебатів, пов'язаний з утворенням клубів громадського діалогу запланований на осінь 2014 року.

Дебати, заплановані проектом, мали відбутися у 10 містах різних регіонів України в період до завершення травня 2014 року. Фактично ж термін заходів був перевищений майже на місяць. Переважно це сталося через пошуки можливості заміни двом містам (Ровеньки, Луганська область та Селідове, Донецька область), які на момент запланованих заходів опинилися у зоні значної загрози збройного протистояння і, зрештою, зоні антитерористичної операції. Згадані міста були замінені на міста Миколаївської області – Доманівку та Вознесенськ, дебати у яких відбулися, відповідно, 12 та 26 червня. Таким чином, заходи цього етапу проекту відбувалися в часовий проміжок, який охопив без двох днів два місяці:

- 28 квітня у Чугуєві (Харківська область)
- 30 квітня у Новоазовську (Донецька область)
- 15 травня у Каховці (Херсонська область)
- 16 травня у Генічеську (Херсонська область)
- 16 травня у Світловодську (Кіровоградська область)
- 21 травня у Смілі (Черкаська область)
- 22 травня у Пирятині (Полтавська область)



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога

5 червня у Хмільнику (Вінницька область)

12 червня у Доманівці (Миколаївська область)

26 червня у Вознесенську (Миколаївська область).

Для того, щоб відчутти загальний фон, на якому відбувалися ці заходи, необхідно позначити, щонайменше, **три аспекти**:

1. **З точки зору дій в напрямку реформування місцевого самоврядування в Україні.** Початок заходів припадає на нарощування активності інформаційної кампанії з роз'яснення положень «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня цього року. В один і той же період із заходами проекту «Суспільний капітал для місцевого самоврядування» заходи, присвячені реформі проводять як інші неурядові організації, зокрема «Асоціація міст України», так і органи державної влади – обласні, районні державні адміністрації. У цей період тема реформування місцевого самоврядування посідає помітне місце в інформаційному полі України, завдяки, переважно, публікаціям та повідомленням, які акцентують на поверхових, зрозумілих, на думку авторів, широкій аудиторії ознаках реформи, зокрема, ліквідації обласних та районних державних адміністрацій, об'єднанні громад тощо. У цей же період активно працювала робоча група під керівництвом віце-прем'єр міністра – міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Володимира Гройсмана із розробки пакету проектів законодавчих актів. 11 червня Урядом був схвалений проект Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а 18 червня Верховною Радою України був прийнятий перший із пакету законів реформи – Закон України «Про співробітництво територіальних громад». 26 червня до Верховної Ради був внесений проект змін до Конституції України що уможливають здійснення реформування місцевого самоврядування та зміни в територіальній організації влади. Тобто, можемо зробити висновок, що заходи проекту збіглися з надзвичайно важливим періодом активізації роботи над



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога

реформуванням місцевого самоврядування, який означений першими реальними кроками центральних органів влади, першими реальними успіхами у створенні законодавчої бази реформ, і високим рівнем зацікавленості тематикою реформування, принаймні з боку певних сегментів суспільства – практиків місцевого самоврядування та державного управління, експертів, журналістів, громадських, політичних активістів, науковців.

2. **З точки зору суспільно-політичної ситуації в Україні** часовий період, в який відбувалися заходи проекту, характеризується нарощуванням активності так званих «сепаратистських» угруповань на Сході України та початком антитерористичної операції. Вже на кінець червня ці драматичні події помітно витісняють з поля суспільної уваги всі інші теми і проблеми, в тому числі й реформу місцевого самоврядування. Зайве говорити, що будь-яка діяльність в цьому напрямку в містах, які опинилися в зоні безпосередніх протистоянь, була припинена. Хоча, як засвідчує приклад Новоозовська розташованого практично на кордоні з російською Федерацією, зацікавленість тематикою реформування у Східному регіоні не менша, ніж у будь-якому іншому з охоплених заходами проекту, і вона була досить активною навіть в умовах значної суспільно-політичної напруженості. Це засвідчив захід в рамках проекту, який відбувся в цьому місті буквально напередодні спалаху протистоянь у регіоні. І, на жаль, з цієї причини і з міркувань безпеки робота за проектом у регіоні була припинена і перенесена до Миколаївської області.
3. **З точки зору сприяння українським реформам з боку міжнародної спільноти.** Польща як країна, яка провела одну із найбільш вдалих реформ місцевого самоврядування, вже багато років поспіль намагається допомогти Україні у здійсненні децентралізації влади, організації надання якісних адміністративних послуг та залученні громадян до прийняття рішень на локальному рівні. Отже і після зміни влади, сподіваючись на те, що саме реальна реформа системи влади на місцях створить нарешті необхідні умови для економічного зростання та соціального розвитку Польща поряд із іншими країнами Європейського Союзу запропонувала активне сприяння та консультативну допомогу при розробці та реалізації



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога

даного напрямку реформування. Наш проект став одним із багатьох елементів такої цілеспрямованої допомоги.

II. Спосіб організації дебатів, реакція середовищ, що запрошувалися, явка та активність учасників зустрічі, методика проведення засідання, атмосфера під час зустрічі.

Насамперед, варто зазначити, що концепції проведення обговорень були підготовлені під час майстерні, яку проведено 11-13 квітня у Черкасах. На неї запрошено відповідно представників всіх міст, які долучилися до проекту, а також його управлінську команду проекту. Майстерню проводили польські експерти — практики місцевого самоврядування та фахівці з активізації громад: Влодзімеж Пузина, Роберт Крупович та Пшемислав Фенрих. Цікаву доповідь щодо змісту та проблемних питань запланованих українською владою реформ територіальної організації влади представив відомий український експерт Юрій Ганущак — один із авторів ухваленої нещодавно Концепції. У результатів роботи майстерні детально заплановано порядок денний та методики проведення зустрічей у кожній громаді, визначено коло запрошених осіб, способи їх мотивування до участі у заходах.

Отже, слід підкреслити що, власне «дебатами» (за визначенням: чітко структурованим обміном думками між двома сторонами) заходи, що відбувалися в рамках проекту, названі умовно. У кожному з випадків організаторами обиралася найбільш прийнятна для даного середовища форма проведення заходів. Лише захід у Пирятині проводився у формі «Оксфордських дебатів».

Зважаючи на ситуацію зацікавленості тематикою реформування місцевого самоврядування, характерною для періоду, в який відбувалися заходи, про що йшлося вище, можливість взяти у них участь загалом сприймалася схвально, переважно всі запрошені погоджувалися на участь. Причому це зауваження однаково справедливе для представників різних середовищ: працівників виконавчих органів місцевого самоврядування та органів державної влади, громадських активістів, депутатів місцевих рад та інших. Певні особливості в підходах до організації відзначалися у Смілі, де експерт проекту (Інга



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога

Гончаренко) вдалася до проведення фокус-груп в різних цільових аудиторіях як до методу заохочення до участі у заході та до вуличного опитування за тематикою реформування як до методу його промоції, що, зрештою, виправдало себе досить цікавою за складом аудиторією заходу. У специфічний спосіб довелося організувати захід експерту проекту в Генічеську Андрієві Бейнику. На його проведення вплинули ряд особливостей суспільного життя міста і стосунків у середовищі представників владних команд міста та району а також актуальна ситуація загальної тривожності, обумовлена розташуванням міста біля Кримського перешийка, поблизу джерела нестабільності та військової загрози з боку російських сил, що захопили Крим. У такій обстановці представники влади схильні до перестраховки в своїх діях з міркувань захисту своїх кар'єрних перспектив. Тому для експерта виявилось найприйнятнішим провести захід проекту в рамках чергової сесії районної ради.

За способом проведення більшість заходів являла собою або міні-конференції з презентаціями інформації за тематикою та наступним модерованим обговоренням, або засідання за «круглим столом», знову ж, з презентаціями і модерованими дискусіями.

Лише у Світловодську експерти Олександр Возний та Олена Макковій вдалися до застосування роботи в групах, намір застосувати цей метод були у Олега Батуріна у Каховці, але він відмовився від нього вже під час заходу, аби не втратити динаміку обговорення, яке виникло під час заходу. Запланована робота в групах була і у Смілі, але аналогічно до Каховки, експерти Інга Гончаренко та Оксана Колісник, як модератор заходу, віддали перевагу, власне, продовженню дискусії.

«Оксфордські дебати» у Пирятині є безперечним успіхом експертів проекту Лариси Кочур та Ігоря Шикиринця, а також свідченням загальної атмосфери громади, дбайливо створюваної і підтримуваної керівництвом міста впродовж багатьох років. Власне, саме гарно налагоджена комунікація в громаді, звичка до колективного пошуку загальних до громади рішень обумовлює сприятливий ґрунт для успішного застосування таких яскравих інтерактивних методів як «оксфордські дебати».



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога

Особливо варто відзначити заходи, що відбувалися у містах Доманівці та Вознесенську, обраних на заміну початково визначеним Ровенькам та Селідовому. Не зважаючи на значно менший час, відведений на організацію заходів, вони, завдяки експертам проекту Альоні Долі та запрошеному саме з огляду на цю ситуацію Сергію Аверкову, зібрали достойні аудиторії та відзначалися активністю учасників. І це ще раз засвідчує загальну зацікавленість питаннями реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Кілька зауважень варто зробити стосовно загальної атмосфери заходів. Загалом вони відбувалися активно, більшість учасників намагалися висловити власну думку, власне бачення ситуації чи представити думки суспільного чи професійного середовища, які вони представляли. З точки зору налаштування стосовно тематики, то практично в усіх аудиторіях превалювали дві групи: ті, хто переконані в необхідності реформ і намагаються вдумливо розібратися в деталях та налаштовані шукати і сприймати нову для себе інформацію і ті, хто ставляться до перспектив реформування скептично. До другої групи і будь-якій аудиторії зазвичай належали сільські голови. Зрідка, але траплялися учасники, які прийшли із наміром заявити свою категоричну незгоду із напрямками реформування, зокрема, такою була група молодих активістів, прихильників концепції незалежних громад у Смілі, в дещо м'якшій формі, але те ж саме заявляв учасник (за словами експерта проекту Віталія Дороха, представник однієї з «лівих» політичних сил) у Хмільнику, намаганням отримати одразу всі відповіді на всі питання відзначалися представники бізнесу. Але загальна атмосфера всіх заходів відзначалася конструктивністю і доброзичливістю.

III. Інформація щодо самоврядування, яка була надана ведучими та запрошеними експертами

Ядром інформаційних матеріалів, які пропонувалися учасникам заходів був текст «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади», а також адаптовані до умов заходів презентації напрацьовань робочої групи розробників Концепції, яку люб'язно дозволив використати у роботі автор – Юрій Ганущак.



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога

Експерти в містах намагалися показати перспективи втілення реформи, опираючись на місцеві матеріали. Так, Віталій Дорох під час підготовки заходу у Хмельнику за допомогою запитів на отримання інформації дослідив діяльність владних органів Вінниччини під час розробки проектів реформування місцевого самоврядування у 2006-2006 роках. Оксана Колісник напередодні заходу у Смілі також за допомогою запитів отримала інформацію про планування в Черкаській області шкільних та госпітальних округів, які, за задумом авторів актуальної Концепції, можуть стати основою для територіального планування. Ці матеріали були використані під час проведення заходів.

Експерти проекту зверталися і до досвіду польського реформування, зокрема Роман Гнойовий під час заходів у Генічеську та Андрій Бейник у Каховці. Тут варто відзначити, що у дебатах у Чугуєві та на підготовчій нараді, що передувала дебатам у Світловодську взяли участь також польські експерти — Роберт Крупович та Пшемислав Фенрих, а на навчальній платформі frdl.etechnologie.pl розміщувалися матеріали стосовно досвіду запровадження самоврядування у Польщі та оперативні коментарі польських експертів до планованих у рамках проекту заходів. Надзвичайно цінними були виступи експертів, які мають власний досвід роботи в органах місцевого самоврядування – Ірини Вишлової-Пилевої, Олександра Возного, Олени Макковій, та є в теперішній час працівниками ОМС – Лариси Кочур та Ігоря Шикиринця, що дозволило їм презентувати Концепцію та інші підготовлені матеріали крізь призму повсякденної практики діяльності місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що всі заходи надзвичайно збагатила участь керівників та провідних фахівців органів місцевого самоврядування та державної влади, які часто ставали співдоповідачами експертів проекту і звертали увагу на аспекти реформування, актуальні саме для громад, в яких проводилися заходи проекту. Так у Доманівці співдоповідачем виступила начальник відділу фінансів місцевої райдержадміністрації, яка наголосила на пріоритетності децентралізації фінансування. У Вознесенську фактично співдоповідачем став міський голова, який розгорнуто представив напрацювання робочої групи із розробки реформи, та інформацію про нараду за участю віце-прем'єр-міністра В.Гройсмана, учасником якої він був напередодні заходу. Ситуацію в громадах Херсонщини



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога

представив на заході у Каховці її міський голова Олексій Гончаров. Потужно були представлені керівники міста та району на дебатах у Пирятині. Причому вони реально взяли участь у командах дебатантів, відтак зробили дебати максимально предметними та конкретними.

Надзвичайно цінним ресурсом, який експерти проекту використали у своїй роботі, став інфографічний фільм „Час робити великі зміни: про реформу, яку бояться та без якої ніяк!“ Фільм не тільки допомагав структурувати інформацію, яку учасники отримували на заходах (і, власне, самі заходи), а й додавав обговоренню значного позитиву і конструктивності.

IV. Питання та пропозиції висунуті учасниками дебатів, проблемні та спірні питання

До найпроблемніших питань, як свідчать проведені заходи, слід віднести весь комплекс пов'язаний з адміністративно-територіальним реформуванням, особливо в сільській місцевості. Серед самоврядовців села існують реальні упередження щодо реформи, вони сприймають наміри укрупнення громад як серйозну загрозу існуванню окремих населених пунктів. Такі перестороги прозвучали без винятку під час всіх заходів без огляду на регіон їх проведення. Концепція, з точки зору репрезентантів подібних думок, не дає відповідей на питання:

- Яким чином коректно об'єднати чи переформатувати території сільських громад, якщо на теперішній час тільки о поодиноких із них є визначеними межі, а на роботу з їх визначення потрібні гроші, яких у громад немає, немає розроблених Генеральних планів (Пирятин)?
- Які стимули є для кадрового забезпечення сільської місцевості, у тому числі кадрами управлінців для новостворених органів місцевого самоврядування (Пирятин, Вознесенськ, Доманівка, Каховка та інші)?
- Які запоруки економічного зростання в укрупнених громадах (Пирятин)?



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога

- Яким чином самоврядним громадам відстоювати свої інтереси і яким чином простим громадянам захистити свої інтереси в умовах реформування системи судочинства та скасування системи держадміністрацій у їхньому теперішньому вигляді (Пирятин, Каховка)?
- Яким чином і в якому вигляді отримають новоутворені громади інфраструктурні об'єкти, зокрема, дороги (Доманівка) ?

Навіть якщо представники сільських територій погоджуються із реформуванням системи місцевого самоврядування та звуженням впливу держави на місцеве самоврядування (ліквідацією держадміністрацій), то пропозиції робочої групи реформи з приводу територіального перепланування викликають спротив і наголошується, що розробники концепції не врахували специфіку конкретних територій. На цю обставину звертали увагу учасники заходів у Хмільнику, Пирятині, Доманівці, Світловодську.

Друга група проблемних питань – це фінансове забезпечення реформування з одного боку і реформування системи публічних фінансів з другого. Відповідей на питання: скільки коштуватиме реформа – вони не отримали ні від кого. Немає також чіткого розуміння подальшої долі казначейського обслуговування місцевих бюджетів, яке становить одну з найбільших проблем для всіх органів місцевого самоврядування вже понад півтора року.

Третя група – питання активізації громадян для вирішення спільних для них проблем життя їхніх громад. Практично в усіх аудиторіях зверталася увага на пасивність громадян, відсутність місцевого патріотизму, споживацькі настрої тощо.

Одне з питань, на яке учасники заходів не отримують відповідей, можна було б узагальнено сформулювати приблизно так: «Чи зроблена «робота над помилками» щодо спроб впровадження адміністративно-територіальної реформи 2005 року? Чи не наступить країна і зараз на ці ж самі граблі? Чи не опиниться в ситуації, коли за гучними деклараціями не знайдеться механізмів конкретних дій?» (Новоазовськ, Каховка, Доманівка, Світловодськ, Чугуїв, Сміла інші).



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога

І великою проблемою, нехтування якою може суттєво ускладнити перебіг реформування, учасники заходів називають катастрофічну нестачу коректного систематичного інформування про реформу, про напрацювання робочої групи, відсутність зворотного зв'язку між практиками місцевого самоврядування, громадськістю, зацікавлену реформуванням та розробниками реформи.

Суперечливими для учасників заходів видаються і деякі термінологічні нововведення, пропонувані авторами реформи, зокрема, спротив викликає найменування представника місцевого самоврядування в окремих селах – «староста».

Серед пропозицій, які прозвучали під час заходів варто відзначити наступні:

- реформу треба розпочинати невідкладно;
- необхідно ретельно підійти до розробки законодавчо-нормативної бази реформи, дослідити всі можливі її ризики та переваги;
- реформа має бути ретельно прорахована з точки зору можливостей територіальних громад здійснювати власні та делеговані повноваження;
- при розробці механізмів реформування варто звернутися до успішного зарубіжного досвіду, зокрема Польщі та Грузії;
- реформу варто апробувати в якомусь із регіонів, а згодом розповсюджувати на всю територію України;
- реформа має здійснюватися одночасно з добре спланованим інженерним та інфраструктурним розвитком оновлених громад;
- приступаючи до практично втілення реформи, необхідно мати механізм врахування попереднього досвіду та уникнення повторення помилок;
- необхідно вдосконалити Концепцію, конкретизувати її положення, адаптувати її текст для розуміння широким колом громадськості;

- необхідно передбачити створення механізмів реального впливу громади на владу, реальної участі громадян у місцевому самоврядуванні, зокрема, вивчити наявний досвід діяльності громадських рад при органах державної влади, молодіжних рад, ОСББ та інших форм самоорганізації мешканців;
- реформа має здійснюватися під пильним наглядом громадськості;
- необхідно вдосконалити модель адміністративно-територіального планування в напрямку її гнучкого пристосування до специфіки різних регіонів та окремих територій;
- необхідно скасувати систему казначейського обслуговування бюджетів місцевого самоврядування як таку, що гальмує місцевий розвиток;
- необхідно реально запровадити програмно-цільовий метод бюджетування;
- необхідно вкрай ретельно поставитися до розподілу повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, зокрема, повноваження в сфері освіти та соціального захисту мають виконуватися державними органами, натомість місцевому самоврядуванню необхідно надати більше повноважень, пов'язаних із забезпеченням безпеки життєдіяльності на території громади;
- необхідно передбачити підготовчий період для громад перед прийняттям ними нових повноважень;
- необхідно передбачити механізм забезпечення дотримання виконавської дисципліни (дотримання законодавства) органами місцевого самоврядування;
- необхідно налагодити систему інформування про перебіг реформи, роз'яснення положень Концепції, законопроектів тощо.

Цей перелік дозволяє зробити висновок, що учасники заходів віддають перевагу скоріше якості та ґрунтовності реформ перед швидкістю їх впровадження, але

все ж більшість схиляється до необхідності починати активні роботи і працювати послідовно.

Окремо відзначимо дві діаметрально-протилежні пропозиції, які прозвучали під час заходів у громадах, які знаходяться в зоні ризику збройних протистоянь і зовнішньої агресії. У Новоазовську висловлювалися обережні гіпотези щодо позитивного впливу реформування місцевого самоврядування і, відповідно, зміцнення громад на зниження рівня політичної конфліктності, і зауважувалося на необхідності поступової роботи в напрямку реформування. Натомість у Генічеську звучали категоричні заперечення можливості здійснювати реформування в умовах загрози воєнних дій і пропонувалося реформу відкласти до досягнення миру.

V. Ставлення учасників дебатів до місцевого самоврядування: міра признання чи не визнання, готовність долучитися до процесу, потреба у залученні або популістські очікування

Для з'ясування ставлення своїх аудиторій до місцевого самоврядування, до перспектив його реформування, експерти в ряді міст вдалися до проведення опитування. Зокрема, опитування були проведені у Смілі, Світловодську, Чугуєві, Каховці, Генічеську. Єдиним містом, де учасників заходу переважно влаштовувала актуальна ситуація з місцевим самоврядуванням став Генічеськ. Але тут варто взяти до уваги специфіку організації заходу та специфіку його аудиторії – переважно депутати районної ради та сільські голови. У решті міст учасники заходів висловили категоричне незадоволення станом місцевого самоврядування. Результати проведених анкетувань виявили високий рівень підтримки необхідності реформ і високі очікування позитивних результатів від реформ. Склад дібраних для проведення заходів аудиторій не давав підстав очікувати якихось популістських висловлювань. Єдиним таким випадком була згадана вище група молоді у Смілі, яка власне категорично відкинула саму ідею реформування місцевого самоврядування, вважаючи, що його потрібно створювати наново, і на інших, ніж визначені нині в Україні, принципах.



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога

Що стосується готовності долучитися до процесу, то його можуть характеризувати висловлені в кожній аудиторії зауваження щодо користі проведених заходів, про необхідність започаткування систематичних обговорень в різних форматах – в різних професійних, соціальних середовищах, про потребу отримувати інформацію щодо реформування. Висловлювалися побажання започаткування систематичного вивчення та аналізу всіх законодавчих пропозицій, здійснення місцевих експертних проектів законодавчих актів, створення «дорадчо-дискусійних» органів, «дискусійних майданчиків», «клубів громадського діалогу», «неформальних клубів з обговорення реформи», створення постійного «громадського супроводу» процесу реформування тощо. Слід зазначити, що активні громади в ініціативному порядку включаються до процесу розробки законодавчих актів, принаймні в частині, що може визначати життя на їхніх територіях. Зокрема, в Доманівському районі представники громад разом із районною радою розробили пропозиції до реформування адміністративно-територіального устрою району і направили їх до робочої групи при Міністерстві регіонального розвитку. А у Хмельнику потужні громадські організації підштовхнули керівництво міста до започаткування цілої низки дій стосовно підготовки до втілення реформ. Зокрема, рекомендовано міському голові офіційно під час сесій міської ради інформувати депутатів про хід роботи над законодавчим забезпеченням реформи та її практичним втіленням. А в напрямку популяризації ідей та принципів реформи у Хмельнику, зокрема, започаткована тематична рубрика у місцевій газеті, почалися обговорення у професійних середовищах та пройшли перші опитування думки мешканців щодо реформ місцевого самоврядування.

VI. Висновки та ...

1. Можна відзначити високу зацікавленість місцевих активістів та лідерів громадської думки питаннями реформи місцевого самоврядування. Практично у всіх містах кількість учасників наближалася до 50-ти осіб.
2. Переважна кількість учасників дебатів висловилися за термінове впровадження реформи. Однак деякі активісти і посадовці місцевого самоврядування вважають, що реформи впроваджувати слід, але не



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога

сьогодні, так як країна фактично у стані війни. Були думки і про те, що варто би деякі положення реформи місцевого самоврядування впровадити на окремих територіях у вигляді пілотного проекту. Крім того, наголошувалося на комплексному вирішенні поставлених цілей. Непослідовність на думку більшості учасників може призвести до негативних наслідків.

3. Учасники добре володіють проблемами, з якими стикається місцеве самоврядування у практичній діяльності. Переважна частина присутніх на дебатах вважають, що суттєвий негативний вплив на нинішній стан територій справляє надмірна централізація, існуюча система місцевої влади не відповідає потребам часу, тому місцеве самоврядування існує тільки на папері. Законодавча база обмежує можливості розвитку територій, а доступ до ресурсів зосереджено на центральному рівні.
4. Переважна більшість місцевих лідерів вважає, що нинішні владні (законодавчі) структури, відповідальні за впровадження реформи можуть проявити політичну слабкість, що негативно вплине на якість реформи ОМС. Існує ймовірність передачі на місця відповідальності без належної компетенції і ресурсного забезпечення.
5. Певну тривогу викликає якісний склад органів місцевого самоврядування, що може призвести до нівелювання позитивних результатів реформи ОМС. Ця обставина обтяжує очевидну ресурсну неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження, що призводить до подальшого погіршення якості та доступності публічних послуг.
6. Крім того, учасники висловлювали думку, що компетентність мешканців територіальних громад у питаннях місцевого самоврядування на низькому рівні, недостатня мотивація громадян дієво використовувати механізми самоврядування.



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога

7. Відсутні напрацьовані алгоритми врахування думки територіальних громад під час проведення реформи, особливо в аспектах, які стосуються адміністративно-територіальної реформи.
8. Помітно, що державна інформаційна компанія по роз'ясненню основних положень адміністративно-територіальної реформи проводиться вкрай слабо, непідготовленими фахівцями. Крім того, інформування проводиться переважно по лінії державних адміністрацій. Відсутні компетентні джерела інформації стосовно ходу підготовки та реалізації реформи ОМС, що певною мірою спотворює основні положення реформування, викликаючи певну протидію на місцях через її нерозуміння. Місцеві лідери та практики місцевого самоврядування змушені черпати інформацію із засобів масової інформації, журналісти яких часто не володіють тематикою місцевого самоврядування, і подають інформацію на власний розсуд, зазвичай керуючись міркуваннями сенсаційності.
9. Розробники реформи не запропонували зрозумілого та ефективного механізму здійснення громадської експертизи своїх напрацювань, фактично відрізавши від роботи над реформою середовище практиків місцевого самоврядування.
10. Реформі можуть загрожувати ряд ризиків, зокрема:
 - ресурсне виснаження територіальних громад та неспроможність чималого числа з них до виконання ні власних, ні делегованих повноважень і це за умови, що, власне, реформування вимагатиме залучення чималих фінансових ресурсів;
 - зниження якості кадрів працівників органів місцевого самоврядування, особливо в невеликих громадах та в сільській місцевості;
 - є потреба значно ретельнішого врахування специфіки територій та окремих громад, тому розробники мають додати гнучкості пропонованій моделі в питаннях визначення адміністративно-

територіального устрою, забезпечити прозорість ухвалення подібних рішень з урахуванням аргументованих позицій мешканців окремих територій;

- виникнення спірних питань щодо адміністративно-територіального поділу, загострення деяких латентних територіальних суперечок, затягування процесу становлення меж окремих громад, визначення адміністративних центрів.

...рекомендації:

1. Стратегія інформаційно-роз'яснювальної має бути переглянута в напрямку залучення до її проведення якомога більшого числа кваліфікованих експертів, що дасть змогу доносити якісну і компетентну інформацію стосовно реформи ОМС до широкого кола мешканців всіх територій.
2. Організувати інформаційно-просвітницьку кампанію для кожної галузі, для населення з метою роз'яснення мети та шляхів впровадження реформи місцевого самоврядування. Приділити увагу залученню до процесу реформування широких кіл громадськості, можливо через організацію навчально-дискусійних майданчиків (умовно назвемо їх клубами громадського діалогу), які забезпечуватимуть постійну та задалегідь заплановану підготовку громадськості до кваліфікованого обговорення конкретних аспектів проведення реформи самоврядування.
3. Розробити механізми врахування думки малих територіальних громад при розробці та впровадженні адміністративно-територіальної реформи.
4. Ініціювати подальше залучення громадськості до процесу реформування місцевого самоврядування та територіального устрою в Україні шляхом проведення комунікативних заходів та публікацій в друкованих та електронних засобах масової інформації.
5. Забезпечити кваліфікований медіа-супровід процесу реформування, особливо на місцевому рівні. Запросити регіональних журналістів до



Solidarity Fund PL

Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща

Програма «Підтримка демократії»



польська допомога

активної участі у громадському обговоренні (бажано спонукати їх до постійної участі у зібраннях клубів громадського діалогу), надавати їм фахову допомогу та оперативне консультування.

6. Розробити механізм передачі громадам базового рівня інфраструктурних об'єктів.
7. При визначенні кількості населення територіальних громад та районів, враховувати специфіку та особливості кожного регіону (щільність населення, ментальність, культурні цінності). Одночасно підготуватися до можливості виникнення спірних питань, отже навчити посадовців проводити пояснювальну роботу, а представникам громад надати інструментарій щодо ведення раціональних, впорядкованих та результативних дискусій.
8. Удосконалити роботу експертної групи по підготовці реформи ОМС на центральному рівні, залучивши до її роботи місцевих експертів і практиків у сфері місцевого самоврядування.
9. Опрацювати механізм громадського моніторингу законодавчих ініціатив у сфері реформування. На базі створених (також у рамках даного проекту) постійно діючих громадських клубів розробити методику моніторингу, підготувати представників громадськості до здійснення такого моніторингу.
10. Започаткувати ефективну систему підвищення кваліфікації посадовців місцевого самоврядування, у тому числі із створенням альтернативних, громадських, недержавних навчальних інституцій, які спроможні запропонувати оновлені, сучасні підходи до формування змісту навчання та нестандартні його методики.
11. Опрацювати конкретні заходи з часовими рамками по підготовці та реалізації реформи ОМС.

12. Ретельно зважити темпи і послідовність реформування, забезпечити одночасне реформування місцевого самоврядування, територіального устрою та інших сфер, зокрема, що регламентує бюджетні відносини.

Підготували: Оксана Колісник, Олександр Возний



Проект співфінансований у рамках програми польського співробітництва
для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща
Програма «Підтримка демократії»

