

## АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ ЗА ОЦІНКАМИ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

### ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE ACCORDING TO THE ESTIMATES OF THE DEPUTES OF THE LOCAL CONCILS

Костенко А.М.,

*кандидат політичних наук,  
доцент кафедри психології, політології та соціокультурних технологій  
Сумського державного університету*

У статті авторка аналізує рівень підтримки адміністративно-територіальної реформи в Україні депутатами місцевих рад. За результатами проведеного опитування депутатів міських рад міст Львова, Полтави, Кременчука, Сум та Ужгорода, а також суміжних до зазначених міст сільських рад встановлено, що лише незначна частина депутатів глибоко розуміють зміст адміністративної реформи в Україні, а основними джерелами інформування депутатів є нормативно-правова база та Інтернет. Лише незначна частина депутатів глибоко розуміють зміст адміністративної реформи, а більшість з них говорять лише про загальновідомі аспекти реформи. Тому інформаційний супровід реформи децентралізації має здійснюватися з урахуванням цільової роботи з депутатами. Адміністративну реформу депутати зводять більшою мірою до позиції передачі повноважень та фінансів на місця. Мало хто з них сприймають реформу як інструмент підвищення якості послуг населенню чи можливостей вирішення місцевих проблем. Саме актуалізація реформи як інструменту покращення якості послуг, вирішення місцевих проблем та задоволення потреб населення є необхідним кроком для підвищення ефективності реформи та зменшення соціальної напруги в регіонах.

Народні обранці досить однобоко сприймають перспективи та загрози для свого міста. Перспективи здебільшого зводять до збільшення доходів, а загрози – до необхідності витратити кошти міста на розбудову сільської інфраструктури. Недооцінюються такі перспективи розвитку міста, як покращення якості управління та підвищення рівня життя населення, а також такі загрози, як власний низький рівень компетентності у прийнятті рішень та збільшення соціальної напруги між міським та сільським населенням. Результати фіксують низький рівень комунікації між міським та сільським керівництвом, що зумовлює загальну недовіру та гальмування реформи. Тому діалог не лише на рівні керівництва міст та сіл, але й на рівні депутатських фракцій міг би забезпечити пошук спільних перспектив розвитку.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна реформа, депутати місцевих рад, децентралізація.

In the article the author analyzes the level of support of the administrative-territorial reform in Ukraine by deputies of local councils. According to the results of a survey of deputies of the city councils of Lviv, Poltava, Kremenchug, Sumy and Uzhgorod, as well as the neighboring village councils, it is established that only a small part of the deputies have a deep understanding of the content of administrative reform in Ukraine, and the main sources of informing deputies are the legal ones base and Internet. Only a small number of MPs have a deep understanding of the content of administrative reform, and most of them talk only about well-known aspects of reform. Therefore, the information support of the decentralization reform should be taken into account with the targeted work with the deputies. Administrative reform is reduced more to the position of delegation of powers and finances to the seats. Few of them see the reform as a tool to improve the quality of services to the population or to address local problems. The actualization of reform as a tool for improving the quality of services, addressing local problems and meeting the needs of the population is a necessary step to increase the effectiveness of the reform and reduce social tensions in the regions.

The people's deputies perceive the prospects and threats for their city quite one-sidedly. Prospects are largely driven by increased revenues and threats by spending the city on rural infrastructure. The prospects for urban development, such as improving the quality of government and improving the standard of living of the population, are underestimated, as well as threats to their own low level of decision-making skills and increasing social tensions between urban and rural populations. The results capture a low level of communication between city and village government, which leads to a general lack of confidence and a slowdown in reform. Therefore, dialogue not only at the level of city and village leadership, but also at the level of parliamentary factions could ensure the search for common development prospects.

**Key words:** administrative-territorial reform, deputies of local councils, decentralization.

**Постановка проблеми.** Реформа децентралізації в Україні передбачає одночасне реформування інституту місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики. При цьому адміністративно-територіальна реформа відіграє вирішальну роль у процесі посилення децентралізації в Україні, оскільки вона покликана сформувати фінансово спроможні громади, що здатні задовольняти

потреби населення, забезпечувати комплексний та системний розвиток територій, посилити рівень фінансової самостійності місцевої влади тощо.

Питанням реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні присвячено наукові праці низки вітчизняних учених, зокрема: Ю. Ганащук [1], А. Павлюк [2], А. Ткачук [3], О. Якуніна [4] та ін.

Завершення адміністративно-територіальної реформи потрібне для приведення повноваження і

відповідальності громад до спільного знаменника. Проте без консолідованої позиції органів місцевого самоврядування загалом та депутатів місцевих рад зокрема завершення зазначеної реформи не виглядає можливим.

**Метою** роботи є оцінка рівня підтримки адміністративно-територіальної реформи в Україні депутатами місцевих рад.

Згідно з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», метою політики децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування і побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень хартії про місцеве самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності територій [5].

Нині для реформи децентралізації настає принципово новий етап. Навесні 2020 року має завершитися об'єднання громад, хоча 64% громад досі залишаються необ'єднаними, що вимагає різкого прискорення впровадження реформи децентралізації.

Аналіз досвіду децентралізації влади в Україні 2015–2018 рр. засвідчив наявність тенденцій певного спротиву реформі. Найчастіше латентний спротив характеризує позицію органів влади обласного та районного рівнів, яка гальмує просування реформи, зокрема у частині формування спроможних територіальних громад. Відкритий спротив зустрічається за участю мешканців громад в умовах браку механізмів громадської участі, зокрема низького залучення громадськості до обговорення рішень щодо оптимізації соціальної інфраструктури у процесі впровадження секторальної децентралізації [6, с. 22].

За таких обставин вивчення ставлення депутатів місцевих рад до адміністративно-територіальної реформи дасть змогу не лише оцінити потенційні ризики щодо просування реформи децентралізації, а й виробити механізми протидії зазначеним ризикам. Протягом жовтня–грудня 2018 року серед депутатів міських рад міст Львова, Полтави, Кременчука, Сум та Ужгорода, а також суміжних до зазначених міст сільських рад проблемною лабораторією «Центр соціально-гуманітарних аспектів регіональних досліджень» Сумського державного університету спільно із Полтавським обласним фондом «Фонд розвитку громад «Ініціатива» проводилося дослідження щодо оцінки депутатами адміністративно-територіальної реформи в Україні. Опитування проводилося в межах проекту Центру політико-правових реформ «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ

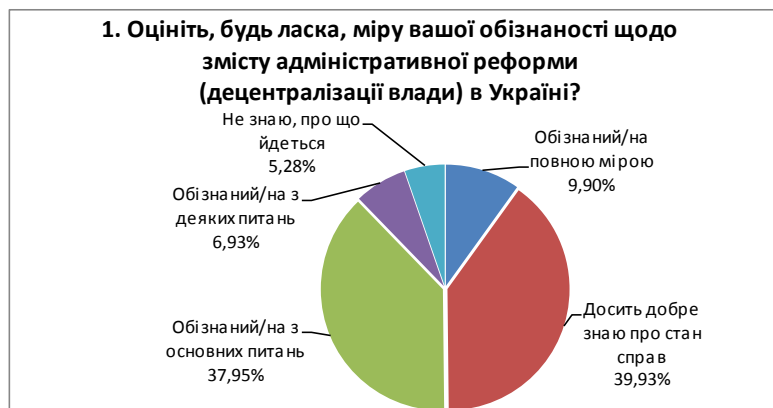
і якості державної влади» за підтримки Європейського Союзу. Всього було опитано 503 депутати. Теоретична похибка вибірки не перевищує 3%.

Форма дослідження – опитування за допомогою *закритої* анкети. Депутатам розсилалася електронна версія анкети через пошту та соціальні мережі, а також частина народних обранців пройшла опитування через телефонні інтерв'ю. Як інструментарій використовувалася спеціально розроблена анкета. Дослідження проводилося у два етапи. На першому етапі були розроблені програма та інструментарій, сформована база для розсилки, а також проведено відповідний інструктаж інтерв'юерів. На другому етапі проведено польові роботи (збір інформації, перевірка роботи інтерв'юерів, вибракування анкет), комп'ютерна обробка, сформовані таблиці і підготовлено звіт.

Результати дослідження засвідчили посередній рівень поінформованості депутатів міських та сільських рад щодо змісту адміністративної реформи. Так, на запитання «**Оцініть, будь ласка, міру вашої обізнаності щодо змісту адміністративної реформи (децентралізації влади) в Україні?**» 39,9% депутатів обрали варіант «досить добре знаю про стан справ» і ще 37,95% – «обізнаний/на з основних питань». Лише 9,9% опитаних зазначають, що вони обізнані повною мірою про зміст адміністративної реформи (децентралізації влади), а 5,28% зізналися, що взагалі не знають про що йдеться (діаграма 1).

Розподіл відповідей за регіонами демонструє нерівномірну обізнаність депутатів. Депутати Ужгорода, Сум та Полтави демонструють вищий рівень обізнаності, оцінюючи його як «досить добре знаю про стан справ» (61,7% – в Ужгороді, 52,86% – у Сумах та 42,03% – у Полтаві). Депутати ж Львова та Кременчука дещо менше обізнані, оцінюючи свої знання як «обізнаний/на з основних питань» (52,86% – у Львові та 46,81% – у Кременчуку).

Основними джерелами інформації для народних обранців є нормативно-правові акти та Інтернет. Як бачимо з діаграми 2, на запитання: «**З яких**



Діаграма 1

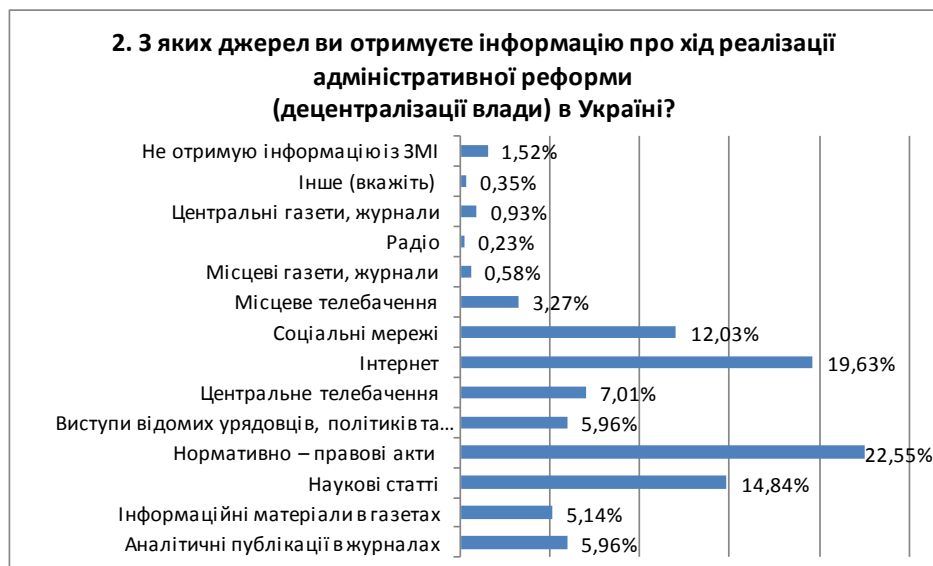
джерел ви отримуєте інформацію про хід реалізації адміністративної реформи (децентралізації влади) в Україні?» 22,55% депутатів зазначили, що з нормативно-правових актів, а 19,63% – з Інтернету. Ще досить поширеними джерелами інформації є наукові статті (14,84%) та соціальні мережі (12,03%). Меншою мірою депутати дізнаються про хід реформи з центрального телебачення (7,01%), виступів відомих урядовців, політиків та експертів у телешоу та аналітичних публікацій у журналах (по 5,96% кожна), інформаційних матеріалів у газетах (5,14%). Респонденти могли обрати до трьох варіантів відповіді.

Тобто можемо припустити, що депутати, ознайомившись із нормативною базою реформи, намагаються сформулювати своє ставлення та політичну позицію із загальних коментарів та оцінок,

які знаходять в Інтернеті та соціальних мережах. Отримання інформації з нормативно-правових актів переважають в усіх регіонах (26,63% – у Львові, 20,73% – у Полтаві, 20,65% – у Кременчуку, 17,89% – у Сумах та 17,09% – в Ужгороді) та з Інтернету (22,28% – у Полтаві, 21,29% – у Кременчуку, 17,37% – у Сумах, 15,58% – у Львові та 14,07% – в Ужгороді).

Як бачимо з Таблиці 1, у Кременчуку та Львові важливим джерелом інформації для депутатів є ще наукові статті (21,94% та 17,59% відповідно), а соціальні мережі – в Сумах (20%) (табл. 1).

На запитання: «Що ви знаєте про реформу з децентралізації?» (діаграма 3) депутати могли обрати всі можливі варіанти, серед яких зазначили: передача повноважень на місця (16,7%), збільшення (перекладання) відповідальності



Діаграма 2

Таблиця 1

**Результати відповідей на запитання: «З яких джерел ви отримуєте інформацію про хід реалізації адміністративної реформи (децентралізації влади) в Україні?» (населений пункт)**

	Кременчук	Полтава	Суми	Ужгород	Львів
Аналітичні публікації в журналах	3,23%	5,18%	5,26%	3,02%	10,05%
Інформаційні матеріали в газетах	1,29%	5,18%	10,53%	1,01%	5,03%
Наукові статті	21,94%	11,40%	6,84%	11,56%	17,59%
Нормативно-правові акти	20,65%	20,73%	17,89%	17,09%	26,63%
Виступи відомих урядовців, політиків та експертів у телешоу	1,29%	9,33%	10,53%	0,50%	5,03%
Центральне телебачення	10,32%	6,22%	5,26%	6,03%	5,03%
Інтернет	21,29%	22,28%	17,37%	14,07%	15,58%
Соціальні мережі	12,90%	10,36%	20,00%	2,51%	10,05%
Місцеве телебачення	1,29%	5,18%	4,74%	1,51%	2,01%
Місцеві газети, журнали	0,00%	1,04%	0,00%	0,50%	1,01%
Радіо	0,65%	0,00%	0,53%	0,00%	0,00%
Центральні газети, журнали	0,65%	1,04%	1,05%	0,50%	1,01%
Інше (вказіть)	0,65%	1,04%	0,00%	0,00%	0,00%
Не отримую інформацію зі ЗМІ	3,87%	1,04%	0,00%	1,51%	1,01%

(13,53%), передача додаткових фінансових ресурсів для виконання повноважень (13,47%), укрупнення сільських, селищних рад (13,04%). Нижчі позиції набрали меншої підтримки: можливість вирішення місцевих проблем (9,57%), оптимізація системи управління на місцях (9,2%), покращення якості управління (8,29%) та підвищення якості надання послуг населенню (7,92%).

Тобто на підтвердження висловленої вище гіпотези про досить посередню поінформованість депутатів міських та сільських рад можемо зазначити, що народні обранці досить поверхово та однобоко сприймають адміністративну реформу і розглядають її більшою мірою з позиції передачі повноважень та фінансів. А оскільки народним обранцям не вистачає наукового та методичного супроводу реформи, то мало хто з них сприймає реформу

як інструмент підвищення якості послуг населенню, можливостей вирішення місцевих проблем тощо. Тобто реформа меншою мірою сприймається як інструмент задоволення потреб місцевого населення.

Таблиця 2 демонструє, що таке розуміння реформи децентралізації, як «передача повноважень на місця» переважає в усіх регіонах (21,13% – в Ужгороді, 20,65% – у Львові, 16,30% – у Сумах, 14,98% – у Полтаві та 12,03% у Кременчуку). Разом із тим депутати міських рад м. Ужгорода й м. Львова з їх суміжними сільськими радами додають до цієї характеристики ще «передачу додаткових фінансових ресурсів для виконання повноважень» (17,01% та 17,11% відповідно); м. Кременчука і м. Полтави разом з їх суміжними сільськими радами – «збільшення (перекладання)



Діаграма 3

Таблиця 2

Результати відповідей на запитання: «Що ви знаєте про реформу з децентралізації?» (населений пункт)

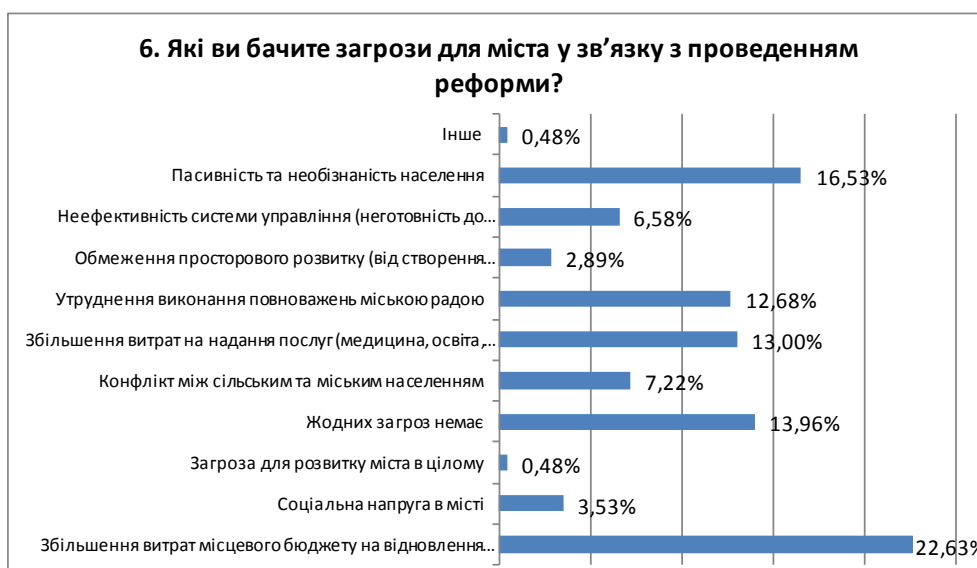
	Кременчук	Полтава	Суми	Ужгород	Львів
Передача повноважень на місця	12,03%	14,98%	16,30%	21,13%	20,65%
Передача додаткових фінансових ресурсів для виконання повноважень	11,65%	12,03%	11,41%	17,01%	17,11%
Збільшення (перекладання) відповідальності	12,78%	14,14%	11,14%	16,49%	14,16%
Укрупнення сільських, селищних рад	12,03%	8,86%	15,76%	17,01%	14,45%
Можливість вирішення місцевих проблем	12,78%	10,55%	8,15%	6,70%	8,85%
Спрямована на розвал держави, політичні ігри	0,38%	0,00%	0,00%	0,52%	0,00%
Оптимізація системи управління на місцях	7,89%	9,92%	8,42%	6,70%	11,50%
Зміна системи управління	8,27%	6,33%	5,71%	2,06%	3,24%
Покращення якості управління	11,28%	10,97%	8,15%	6,19%	3,54%
Підвищення якості надання послуг населенню	7,52%	10,55%	8,15%	5,15%	5,90%
Проводиться формально (реформа по формі, а не реформа по суті), централізована децентралізація, пересічні громадяни не розуміють суті реформи	3,01%	1,69%	6,25%	1,03%	0,29%
Інше (вказіть)	0,38%	0,00%	0,54%	0,00%	0,29%



Діаграма 4



Діаграма 5



Діаграма 6





Діаграма 7

відповідальності» (12,78% та 14,14% відповідно), а також м. Сум з суміжними сільськими радами – «укрупнення сільських, селищних рад» (15,76%).

Народні обранці міських та сільських рад демонструють високий рівень підтримки адміністративної реформи та реформи децентралізації. На запитання: «Як ви вважаєте, потрібна чи не потрібна адміністративна реформа та децентралізація влади?» 69,3% зазначають «безумовно потрібна», ще 24,4% – «скоріше потрібна». Близько 5% опитаних депутатів не змогли сформулювати власну позицію стосовно адміністративної реформи та реформи децентралізації (діаграма 4).

Можемо констатувати, що на рівні місцевих рад відсутнє політичне протистояння реформі децентралізації, а її гальмування пов'язане більшою мірою із намаганням, з одного боку, «загравати із виборцями» (тому депутати моніторять соціальні мережі) та відсутністю науково обґрунтованої інформації про можливості реформи та її наслідків для власного міста й села. Тобто тих аргументів, які б депутати могли використовувати у спілкуванні із своїми виборцями.

Серед основних перспектив для розвитку міста у зв'язку з проведенням реформи респонденти зазначають (діаграма 5): збільшення ресурсів для розвитку міста, в тому числі людських, фінансових (18,79%); збільшення повноважень для розвитку (16,35%); збільшення місцевого бюджету (16,27%) та територіальний розвиток (розширення меж) (13,83%).

Меншої підтримки набрали перспективи, пов'язані з: розширенням можливостей, покращенням якості управління (8,4%); оперативністю прийняття рішень (7,03%); покращенням рівня життя населення (6,72%) та активізацією громади (6,42%).

На підтвердження попередніх результатів бачимо, що однобоке сприйняття реформи впливає так само і на однобоке сприйняття депутатами перспектив для міста. Народні обранці більшою мірою розцінюють зазначені перспективи як

збільшення доходів і недооцінюють такі чинники, як покращення якості управління та рівня життя населення.

Що стосується загроз для міста у зв'язку з проведенням реформи, то респонденти зазначають (діаграма 6): збільшення витрат місцевого бюджету на відновлення інфраструктури об'єднаних сіл (22,63%); пасивність та необізнаність населення (16,53%); збільшення витрат на надання послуг (медицина, освіта, ЖКГ, культура тощо) (13%) та утруднення виконання повноважень міською радою (12,68%). Лише близько 14% депутатів міських та сільських рад не вбачають жодних загроз.

Складається враження, що депутати недооцінюють такі загрози, як: конфлікт між сільським та міським населенням (7,22%), неефективність системи управління (неготовність до здійснення розширених повноважень) (6,58%) та соціальна напруга в місті (3,53%).

Зазначений вище депутатами розподіл загроз може свідчити про їх небажання витратити кошти на розбудову саме сільської інфраструктури, а також недооцінювання власного низького рівня компетентності у прийнятті рішень та необхідності зняття соціальної напруги між міським та сільським населенням.

Незважаючи на високий рівень підтримки реформи, досить неоднозначною є позиція керівництва міста. З діаграми 7 бачимо, що на запитання: «Чи зацікавлені керівники міста в проведенні реформи?» лише третина (34,65%) депутатів відповіла, що «є повне розуміння необхідності об'єднання з навколишніми селами»; а ще 29,37% зазначають, що «керівники міста зацікавлені, але не зацікавлені сільські голови навколишніх сіл». Близько 19% опитаних вважають, що «у проведенні реформи не зацікавлені ні керівництво міста, ні навколишніх сільських рад»; і ще близько 16% зазначають, що «керівники міста не зацікавлені, але є зацікавленість з боку сільських голів навколишніх сільських рад».

Тобто зазначені результати демонструють відсутність ефективної комунікації між міським та сільським керівництвом, що зумовлює загальну недовіру та внутрішній супротив реформі.

Під час опитування депутати могли самостійно визначити **можливості (позитивні наслідки) для розвитку села у разі об'єднання з обласним центром**, серед яких зазначили: збільшення бюджетів та фінансування; виділення коштів на актуальні проблеми; розвиток інфраструктури села; створення умов для успішності села; розвиток інфраструктури; поява робочих місць і зменшення виїздів людей із села у пошуках роботи.

На запитання: **«Які ви бачите загрози (негативні наслідки) для розвитку села у разі об'єднання з обласним центром?»** депутати зазначили: неможливість впоратися з наданими повноваженнями; недостатнє фінансування містом; реверсна дотація; урбанізоване використання земельних ділянок; неспроможність міста фінансувати село; місцевий феодалізм; залежність від міста.

Отже, як бачимо, лише незначна частина депутатів глибоко розуміють зміст адміністративної реформи в Україні, а більшість з них говорять лише про загальновідомі аспекти реформи. Основними джерелами інформування депутатів про хід реформи та її особливості є нормативно-правова база та Інтернет. На місцевому рівні відсутні наукові прорахунки та обґрунтування щодо позитивних та негативних наслідків реформи, а відповідно, відсутні альтернативні варіанти її коригування та впровадження в конкретному місті.

Серед перспектив від реформи народні обранці бачать збільшення доходів, а загроз – необхідність витратити кошти міста на розбудову сільської інфраструктури. Тоді як недооцінюють такі перспективи розвитку міста, як покращення якості управління та підвищення рівня життя населення, а також такі загрози, як власний низький рівень компетентності у прийнятті рішень та збільшення соціальної напруги між міським та сільським населенням.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ганущак Ю. Політики думають, що децентралізація – проклята реформа. *Аналітичне Інтернет-видання «platforma»*. 2015. URL: <http://reforms.platforma.org.ua/yuriganushchak/>.
2. Павлюк А. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ : НІСД. 2016. 61 с.
3. Ткачук А. Мільярди, витрачені на АТР, підуть на розвиток всієї України. *Інформаційно-аналітичний ресурс «Діалог UA»*. URL: <http://www.dialogs.org.ua/ru/dialog/page-22-57.html>.
4. Якуніна О. Децентралізація: що буде далі. URL: <http://project198026.tilda.ws/page1302360.html>.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
6. Жаліло Я., Шевченко О., Романова В. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. *Аналітична доповідь*. Київ : 2019. 115 с.