

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА:
АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ НА ПРИМЕРЕ ХМЕЛЬНИЦКОЙ ОБЛАСТИ**

*УО «Киевский национальный университет им. Т. Шевченко, г. Киев, Украина,
melan97@ukr.net,
melniktanichka@ukr.net*

В статье проанализированы изменения административно-территориального устройства Хмельницкой области в связи с реформированием территориальной организации власти в Украине на основе децентрализации. Выделены конкретные примеры успешного объединения в новые территориальные общины. Показаны новые возможности с улучшения инфраструктурного развития, возрастания потенциала развития территории. Наведены аргументы для вовлечения населённых пунктов Белогорского района Хмельницкой области в процесс добровольного объединения в объединённые территориальные громады.

Несмотря на результативность проведенной бюджетной децентрализации в Украине – местные бюджеты с начала 2015 года дополнительно, получили около миллиарда гривен, процесс объединения идет медленно из-за задержки решения ряда правовых вопросов, прежде всего внесения соответствующих изменений в Конституцию и правового регулирования землепользования в будущих общинах.

Позитивом было восстановление деятельности Офисов реформ в новом формате, направленном на организационную экспертную поддержку объединённых общин. В общем, такое изменение акцентов на помощь активным участникам объединения является правильным, однако нельзя забывать, что подавляющее большинство городских, поселковых и сельских советов до сих пор не объединились и поэтому, как и раньше, требуют экспертной консультативной помощи.

Реформирование территориальной организации власти в Украине на основе децентрализации является одним из ключевых направлений системных общественных трансформаций. Базовой составляющей этих трансформаций является оптимизация пространственной основы функционирования органов власти. Новое административно-территориальное устройство должно стать основой построения современной модели территориального управления, основанной на принципах децентрализации, subsidiarity, повсеместной юрисдикция местного самоуправления, способности и самостоятельности территориальных общин по решению вопросов местного значения.

В 2015 году в Хмельницкой области создано 22 объединённые территориальные громады, они насчитывают 490 населённых пунктов и 299 000 населения. В 2016 году из государственного бюджета этим территориальным громадам на развитие инфраструктуры была выделена субвенция в размере 216 400 000 гривен. Данные средства были распределены по четкой формуле: в зависимости от количества сельского населения и площади общины. Эта сумма составляла от 3,0 млн. грн. – для маленькой объединённой громады в 22 800 000 грн. – для наиболее крупной. Таким образом область получила наибольшую сумму субвенций из государственного бюджета на формирование инфраструктуры объединённых территориальных громад (ОТГ), поэтому теперь главная задача обеспечить грамотное, эффективное и полное освоение полученных на социально важные проекты средств. Среди проектов – ремонт дорог,

объектов социальной сферы, строительство и ремонт водопроводов, строительство и переоборудование котельных, покупка техники для коммунальных предприятий, школьных автобусов и тому подобное.

На конец августа 2016 года в области уже были такие ОТГ, которые разработали проектные заявки практически на всю сумму предусмотренной субвенции. Это Волочискская, Дунаевецкая, Старосинявская ОТГ. В настоящее время эти ОТГ уже получили средства на свои счета и начали работы по их использованию.

ОТГ которые сумели объединиться получили большой толчок для развития и уже в настоящее время могут похвастаться конкретными примерами деятельности по развитию инфраструктуры.

Таким примером является реализация проекта строительства водопровода в Старосинявской общине. Также ОТГ утвердила такие проекты, как реконструкция шахты лифта с заменой лифтового оборудования главного корпуса Старосинявской центральной районной больницы; реконструкция котельной Старосинявского учебно-воспитательного комплекса «Общеобразовательная школа I – III ступеней, гимназия»; реконструкция части водопровода в с. Старая Синева Хмельницкой области; строительство теплогенераторной с установлением твердотопливного котла Старосинявского ДООУ № 2 «Теремок»; а также в Старосинявской ОТГ, оптимизируют школьную сеть. В частности, там создали опорную школу, на ремонт и оснащение которой только из государственного бюджета выделено 2 400 000 грн.

Благодаря объединению Дунаевецкой ОТГ, в ноябре прошлого года в с. Иванковцы, Городокского района было начато строительство детского сада за деньги бюджета общины. На это было выделено 1 млн. грн. Из них 500 000 были выделены из бюджета области и 500 тыс. из местного бюджета.

На территории Гуменецкой ОТГ руководство общины вместе с местными предпринимателями развивает спортивную инфраструктуру. По инициативе общины было создано Детскую юношескую спортивную школу, а бюджетообразующее предприятие, которое находится на территории общины построило футбольное поле с искусственным покрытием, стоимостью 600 тыс. грн. Также на территории данной ОТГ заработал Центр предоставления административных услуг, поэтому теперь государственные услуги будут доступными и ближе к людям, и воспользоваться ими смогут не только жители объединенной общины, но и люди из соседних сел и районов.

Европейская практика показывает, что План развития территории является основным документом ОТГ. Первенство в этом деле держат Волочискская и Сатановская общины, они являются лидерами в этой работе не только в Хмельницкой области, но и в Украине. 9 сентября 2016 г. Сатановской и Волочискской общины завершили работу над Стратегией развития, и провели первые заседания Рабочих групп по пространственному планированию общин. Данный документ должен появиться через 6 месяцев после начала работы.

Разработана Схема планирования создаст предпосылки для средне- и долгосрочного развития ОТГ, обеспечит эффективное планирование, застройку и использование всей территории.

Очень важным аргументом в пользу разработки Схемы планирования является обеспечение принципа вездесущности местного самоуправления. Именно наличие в ОТГ этого документа дает возможность реализовать этот принцип и обеспечивает органам местного самоуправления управления всей территорией.

Данные мероприятия осуществляются в рамках проекта «Поддержка развития объединенных территориальных общин в Хмельницкой области», который реализуется Институтом гражданского общества при поддержке Немецкого общества международного сотрудничества GIZ, швейцарско-украинского проекта «Поддержка децентрализации

в Украине» (*DESPRO*), Офиса Совета Европы, шведско-украинского проекта «Поддержка децентрализации в Украине», фонда «Возрождение» и проекта ЕС «Поддержка регионального развития в Украине».

Таким образом, община которая должна сформироваться на территории нашего района и не была сформированной – Белогорская ОТГ с центром в селении городского типа Белогорье – потеряла дополнительные возможности для развития своей инфраструктуры. В перспективном плане данной ОТГ предусмотрено, что объем ее доходов составит 23 214 600 грн., а объем базовых дотаций – 30 094 600 грн. Объединившись община смогла бы разработать проекты по развитию инфраструктуры на данной территории, приблизить предоставления административных услуг населению, тем самым улучшив их качество. Это позволило бы решить самые насущные потребности на данной территории в более короткий срок. Одной из таких основных проблем является низкая транспортная доступность некоторых сел из-за неудовлетворительного состояния дорог.

На территории района ведется интенсивная сельскохозяйственная деятельность, некоторые населенные пункты приближенные к рынку сельскохозяйственных товаров и транспортных магистралей, поэтому объединившись в общество территория должна перспективны для дальнейшего развития сельского хозяйства и дальнейшей переработки сельскохозяйственной продукции, более высокому развитию пищевой промышленности и других отраслей промышленности, что позволило бы хотя бы частично решить проблему с безработицей населения на данной территории.

Белогорский район граничит с общиной, которая может служить удачным примером для объединения. Это Шумская ОТГ, которая сумела объединить в себе 35 сел, крупнейшая в Тернопольской области, которая уже сегодня демонстрирует хорошие результаты развития в следствие объединения. Прошлогодний совокупный бюджет города и всех 35 сел, которые объединились в Шумскую ОТГ, составлял около 6 000 000 гривен. Бюджет ОТГ вырос в 15 раз и – вместе с субвенциями – образовательной, медицинской, плюс субвенции на поддержку инфраструктуры – составляет в этом году 92 млн. Большинство средств община решила вложить в ремонт дорог, развитие инфраструктуры и энергоэффективность.

Новые возможности уже позволили общине модернизировать котельную детского сада в селе Сураж, построить Центр предоставления административных услуг в г. Шумск, реконструировать крышу Шумской школы, отремонтировать одну из центральных улиц города. Однако это еще далеко не все изменения, которые произошли в результате объединения, община еще много проектов и планов для улучшения своей инфраструктуры и повышение качества жизни населения.

Поэтому по нашему мнению, Белогорский район должен следовать примеру своих соседей и стать на путь объединения, ведь территория имеет потенциал для развития, если в ближайшем будущем район сможет объединиться в единую общину.

Вместе с тем, хотим обратить внимание на ряд очень острых проблем, связанных с современным этапом формирования и развития ново сформированных территориальных общин.

Исполкомам ново сформированных общин пришлось решать значительное количество предполагаемых и непредвиденных проблем. Это вопросы, связанные с оформлением территориальной общины как юридической единицы, формированием бюджета, реорганизацией коммунального хозяйства, налаживанием работы старостат, оптимизацией учебных заведений и медицины, мошенническими схемами при закупке коммунальной техники через электронный тендер и тому подобное. Государственная региональная политика должна быть более дифференцированной, учитывать местные

особенности. Например, требование об использовании средств из Фонда регионального развития на нужды только капитального (не текущего) ремонта автодорог выглядит обоснованной, но в случае общин сложившихся в Хмельницкой области ведет к тому, что полученные деньги нельзя эффективно использовать именно на те меры, в которых община больше всего нуждается. Кратко суммируя, в любой сфере жизни новой территориальной общины есть множество проблем. Но, часть этих проблем связана с переходным периодом становления общины, другая часть одинаково характерна как для объединенных общин, так и для не реформированных административных единиц.

Недостаточно научно обоснованы, несовершенны разработанные и одобренные Кабмином перспективные планы формирования территорий общин, не стали надежным предохранителем формирования «фейковых» общин. Появление значительного количества низко способных ОТГ свидетельствует о роли субъективного фактора, влияние агробизнеса, крупных застройщиков и т. д. на реализацию реформ в Украине, недостаточный уровень квалификации экспертной среды и ученых, которые приобщились к многолетней работы по формированию условий и проведения реформы и, как следствие, низкий уровень готовности общества к реформе, низкий уровень готовности реализовывать реформы чиновниками, на которых была возложена ответственность за проведение реформы децентрализации власти в Украине.

Если в процессе дальнейшего внедрения реформы не удастся решить задачу формирования способных ОТГ как новой базовой единицы АТО Украины, то желаемых результатов общественных преобразований в стране достигнуто не будет. Необходимо разработать механизм обеспечения формирования способных ОТГ и их дальнейшего развития, инфраструктуры по обеспечению территориального развития на пути совершенствования направлений реализации реформы по децентрализации в Украине.

Однако, инициативность и настойчивость руководства общин позволили наладить тесные связи с областной государственной администрацией, Министерством регионального развития и строительства, депутатами Верховной Рады Украины, и лоббировать таким образом свои интересы. В дальнейшем на государственном уровне потребуются серьезные усилия сконцентрировать на формировании институциональной инфраструктуры по развитию вновь общин вроде агентств регионального развития в Польше. Мероприятия и деятельность по развитию в хорошо известных нами общинах реализуется в авральном, ситуационном направлении. Есть потребность перевести этот процесс в стратегическое, плановое русло, что невозможно без соответствующей инфраструктуры.

A.MELNYCHUK, T.MELNYK

***ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM:
DEVELOPMENT ANALYSIS ON THE EXAMPLE OF KHMELNITSKY REGION***

The article analyzes the changes in the administrative-territorial division of Khmelnytskyi region in connection with the territorial power organization reform in Ukraine on the decentralization basis. The specific examples of successful new consolidated territorial communities are highlighted. The authors depict new possibilities of infrastructural improvements and increase in potential area development. Also, reasons are given for involvement of settlements within Bilohirya district (Khmelnytskyi region) in the process of territorial communities creating on voluntary basis.