

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЧИ УКРУПНЕННЯ, АБО НАВІЩО ПОТРІБНА АДМІНТЕРРЕФОРМА?

Відома фраза «Нове – це добре забуте старе» яскраво характеризує адміністративно-територіальні потуги нової моноvlади в Україні в цілому і на Чернігівщині зокрема.

Хоча серед керівництва Чернігівської облaдміністрації і є фахівці з історичною освітою, але «історія вчить лише тому, що вона нічому не вчить». Вважаю, що той, хто не знає свого минулого, сам не вартий пошани. Та й будь-яке реформування місцевого самоврядування неможливо розпочинати, не розглянувши здобутки і помилки попередників, не проаналізувавши і не врахувавши історичні і культурні здобутки кожної громади, кожного селища і міста, кожного району, кожної території.

Місцеве самоврядування є однією з давніх традицій Української держави. Його коріння виходить з територіальної сусідської общини стародавніх слов'ян. Така община влаштовувала свої справи самостійно, на власний розсуд і в межах наявних матеріальних ресурсів.

З часів Київської Русі набуває розвитку громадське самоврядування. У його основу покладено виробничу та територіальну ознаки: громади, що самоврядувались, формувалися на виробничій (громади купців, ремісників) або територіальній основі (сільська, міська та регіональна громади). Територіальне громадське самоврядування розвивалося на основі звичаєвого права, а його елементи виявлялися у вічах, які збирались до кінця XIII століття і певним чином впливали на князівську владу.

У IX ст. завершився процес утворення давньоруської феодальної держави – Київської Русі, до складу якої увійшла й Чернігово-Сіверська земля, де Чернігів за розмірами і значенням серед інших міст поступався лише Києву. Культура Чернігівського князівства відзначалася різноманітністю, багатством і високим рівнем. В основі її розвитку лежала писемність. Чернігів був одним із центрів переписування книг. Наявність письменних людей, а також багатих традицій усної народної творчості обумовили розквіт літератури Київської Русі. Це і літописи («Повість минулих літ», Іпатіївський літопис), і літературні пам'ятки («Життя і ходіння Данила», «Слово о полку Ігоревім»).

Історія Чернігово-Сіверщини – це історія боротьби за національну незалежність і соціальну справедливість, за утвердження високих духовних ідеалів народу. З першої половини XIII до середини XIV століття колись могутнє князівство, що сягало своїми землями від Дніпра до верхів'я Дону, було спустошене і розграбоване татаро-монгольськими ордами. Особливо потерпіла південна і південно-східна частина краю. Скориставшись феодальним дробленням і наслідками вторгнення орд Батия, в середині XIV ст. литовські феодалі встановили своє панування над Чернігово-Сіверщиною.

Війна Росії з Литвою, що розпочалася за Чернігово-Сіверщину, закінчилася у 1503 році перемир'ям, за яким ці землі потрапили під вплив Російської держави. У XIV ст. магдебурзьке право отримали перші українські міста. На Чернігівщині його мали Новгород-Сіверський, Стародуб (з 1620 р.), Чернігів (1623), Ніжин (1625), Батурин (1654), Козелець (1656), Остер (1662), Прилуки (1783). Скасування магдебурзького права в кінці XVIII ст. загальмувало розвиток міст Чернігівського краю.

Населення Чернігівщини брало активну участь у селянсько-козацьких повстаннях 30-х років XVII ст. і національно-визвольній війні українського народу 1648-1657 рр. під проводом Б.Хмельницького. А у 1669 р. містечко Батурин стало резиденцією гетьманів Лівобережної України і її столицею. З початком Північної війни населення Чернігово-Сіверського краю разом з українським народом на чолі з гетьманом Іваном Мазепою зробило спробу звільнитися з-під влади Росії, але безуспішно. Гетьманська столиця Батурин за наказом російського царя Петра I була спалена, а резиденцію гетьманів Лівобережної України перенесено до Глухова.

Наприкінці XVIII ст. Чернігівщина була інтегрована до складу Російської імперії. 27 березня 1802 р. було утворено Чернігівську губернію. Її 15 повітів поділялися на 187 волостей, де нараховувалося 5780 населених пунктів, у тому числі 19 міст і 49 містечок. У 1897 р. у губернії мешкало понад 2,3 млн осіб. Складно оцінити значення Чернігово-Сіверщини в історії України, але завжди вона посідала одну із визначальних ролей.

Тож, **по-перше**, хочу нагадати новій владі, у якій сьогодні монобільшість у всіх гілках, що схожа ситуація була вже в нашій історії – тоді тих, хто був при владі, називали просто більшовиками.

Чернігівська область була створена 15.10.1932 р. у складі 36 районів та пройшла довгий та тернистий шлях адміністративно-територіальних реформацій, вже 1.12.1933 р. був скасований Чернігівський район, 22.01.(17.02.) 1935 р. створені Батури́нський, Глинський, Грем'яцький, Дубов'язівський, Козлянський, Комарівський, Куликівський, Лосинівський, Любецький, Новобасанський, Смілівський, Сосницький, Срібнянський, Тупичівський, Хильчицький, Холмінський, Шалигинський, Есманський, Яблунівський, Ямпольський райони (область об'єднала 55 районів), 25.05.1935 р. – Сновський район перейменований на Щорський, 31.08.1935 р. Есманський район перейменований на Червоний (центр – Червоне), в жовтні 1935 р. Козлянський район перейменований на Михайло-Коцюбинський, у 1938 р. – знову створений Чернігівський район, 10.01.1939 до складу Сумської області передані Бури́нський, Глинський, Глухівський, Дубов'язівський, Конотопський, Кролевецький, Недригайлівський, Путивльський, Роменський, Середино-Будський, Смілівський, Талалаївський, Хильчицький, Червоний, Шалигинський, Шосткинський та Ямпільський райони. Станом на 1.05.1940 р. Чернігівська область об'єднала 39 районів, 3 міста обласного підпорядкування, а вже 21.01.1959 скасовані Грем'яцький, Добрянський, Іваницький, Комарівський, Тупичівський, Яблунівський райони, 10.09.1959 скасовані Новобасанський і Срібнянський райони, 30.11.1960 скасовані Батури́нський, Березнянський, Корюківський, Олишівський, Холминський райони, 30.12.1962 скасовані ще 14 районів: Борзнянський, Варвинський, Городнянський, Дмитріївський, Коропський, Куликівський, Лосинівський, Любецький, Малодівицький, Михайло-Коцюбинський, Носівський, Остерський, Понорницький, Сосницький райони, до категорії міст обласного підпорядкування віднесені міста Бахмач, Городня і Корюківка. Після укрупнення залишилось 12 районів.

Станом 1.01.1963 р. область об'єднала 12 районів, 6 міст обласного підпорядкування, а 8.12.1966 р. відновлені ще 8 районів. На сьогодні область об'єднує 22 райони, 4 міста обласного значення, а її **площа** – 31.9 тис. км² (5,3 % території України), За площею Чернігівщина посідає друге місце серед областей України. Межує на півночі з Російською Федерацією (183 км держкордону), на північному заході – з Білоруссю (225 км держкордону), на сході – з Сумською областю, на півдні – з Київською та Полтавською областями.

По-друге, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. визначає основні завдання реформи так:

1. «Забезпечення доступності та якості публічних послуг.

Публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення:

- територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;
- належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);
- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;
- професійності надання публічних послуг.

Крім того, необхідно забезпечити безперервну освіту посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації».

А що маємо по факту? З квітня 2014 р. структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади формують свої територіальні (районні) підрозділи, оптимізуючи, чи як би сказали в 30-ті роки ХХ ст., – укрупнюючи, хаотично, непродумано та непов'язано з реформаторськими діями обласної державної адміністрації, зовсім не радячись з органами місцевого самоврядування, а іноді й із здоровим глуздом. Від керманічів центрального рівня доводилось не раз чути: створимо 100 районів (замість 490 чинних), збудуємо 100 нових шкіл, 300 дитячих садочків, 200 приймальних відділень лікарень. Як бачимо, знову підхід: «дайош», «круглі» цифри, до якоїсь гучної дати, 40% росту ВВП, та й сам термін «слуга народу» належить правлінню Йосипа Сталіна – так тоді називали депутатів, але вони служили тільки державі, а не олігархам (своїм чи закордонним). До чого я це веду. Зовсім випадково я дізнався про прагнення заїжджих керманічів-реформаторів створити в Чернігівській області лише 4 райони (Чернігівський, Новгород-Сіверський, Ніжинський, Прилуцький), ніби за чисею високою рознарядкою, замість 22 існуючих. Для порівняння: в Чернівецькій області, одній із найменших територіально в Україні, теж планується залишити 4 райони замість 11 чинних. Звичайно, це не може не обурювати! Тим більше, обговорення цих нововведень було фіктивним, а зараз, користуючись пандемією коронавірусу, влада хоче запровадити їх без громадських слухань та узгодження з місцевим самоврядуванням.

Але ж є 10 загальних і надзвичайно важливих питань, якими опікується районна влада:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічний розвиток відповідних територій;
- 3) бюджет, фінанси та облік;
- 4) управління майном, приватизація, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;
- 5) промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт і зв'язок;
- 6) наука, освіта, культура, охорона здоров'я, фізкультура і спорт, сім'я, молодь, діти;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорона довкілля;
- 8) зовнішньоекономічна діяльність;
- 9) оборонна робота та мобілізаційна підготовка;
- 10) соціальний захист, зайнятість населення, праці та заробітної плати.

А в реальному житті на районному рівні влади, як і в райдержадміністрації, так і в районній раді вирішується безліч простих і складних питань. Чи прораховували наслідки укрупнення районів, фінансову складову турбореформатори? Хто буде виконувати функції, покладені на районні ради і райадміністрації у разі їх ліквідації?

На жаль, наш турбопарламент повторив помилки попередників та не зміг прийняти концептуальний законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою», який має встановити загальні правила і процедури зміни адмінтерустрою в Україні, а ті зміни, які запропонував Президент, Конституційний Суд України визнав неконституційними. Реформування районного рівня – це компетенція виключно Верховної Ради. Отже, добровільного етапу, як у випадку з об'єднанням громад, не буде, але пропозиції буде готувати обласна державна адміністрація. Крім того, щоб створити нові спроможні райони, парламент змушений буде завершувати процес об'єднання громад адміністративним шляхом, і нові райони мають відповідати/співпадати з територіями новостворених ОТГ. Звичайно, що ОТГ створені на базі колишніх районів, мають певну інфраструктуру, матеріально-технічне забезпечення, комунікації набагато кращі, ніж ОТГ, створені в звичайних селах, а відтак і перспективи. Ми вже сьогодні бачимо, що процес створення ОТГ не був до кінця продуманий, виважений і зрозумілий всім учасникам. Процес ліпився, як то кажуть, «з коліс», тому значна частина ОТГ є фінансово неспроможними, не забезпечені інфраструктурою (якісні лікарні, школи, дороги, автобусне сполучення, наявність поліції, зв'язок тощо), та й статус ОТГ досі не закріплений у Конституції України. І саме новостворені райони мають представляти, відстоювати, захищати спільні інтереси громади одночасно забезпечуючи доступність до влади людей, як любив

казати один з президентів, – «маленьких українців», максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя, як обіцяв чинний президент.

Щиро вважаю, що діалог щодо адміністративно-територіального устрою Чернігівської області варто продовжити і розширити з залученням як місцевих громад, керівництва органів місцевого самоврядування, керівників області в минулому, почесних громадян Чернігівської області, Героя України, депутатів, науковців, громадських організацій, фахівців та тих, кого стосуватиметься реформа!

Висловлю і свої пропозиції: крім запропонованих районів, необхідно зберегти: Козелецький район – територіально найбільший в Україні, а для задесенських сіл Ніжин набагато далі, ніж столиця області і країни, та й бобровиччанам набагато ближче до Козельця, ніж до Ніжина. Бахмацький, який є історичним, культурним і економічним центром сусідніх громад. Він може об'єднати Борзнянські ОТГ та ОТГ Коропського району з лівого берега Десни. Городянський і Ріпкинський райони навіть народ поєднав (всі знають про т.зв. ГДР). Менський район може об'єднатись із Сосницьким, Щорський – з Корюківським, бо близькі територіально та є промислово розвинутими центрами півночі Чернігівщини, самодостатнім, економічно і промислово розвинутим є Ічнянський район.

Творці адміністративно-територіальної реформи переконують, що вона лише буде суспільним благом. Так, дійсно, впорядкування діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, формування нових районів потрібне, але ж не огульно «весь мир разрушим мы до основания, а затем». Хочу також зазначити, що це додаткове витрачання коштів, облаштування офісів, переїзд відповідальних працівників, облаштування їхніх сімей, забезпечення житлом, роботою, налаштування комунікацій. Чи є для цього кошти сьогодні, – хотілося б запитати керманців як держави, так і області. А при нашій відсутності доріг, регулярного автобусного сполучення, звичайного і 3G-зв'язку, інтернету чи покращить це доступність жителів до державних сервісів та послуг місцевого самоврядування? Чи буде економія? Навряд чи.

Таким чином, за моїм побіжним аналізом у Чернігівській області має бути не менше 10 районів, щоби виконати мету проголошеної реформи децентралізації – наближення влади і послуг до людей, але все ж таки краще сім разів відміряти і лише один раз відрізати, якщо дбати про людей і служити людям!



Віталій ГОЛЕЦЬ, кандидат історичних наук, доцент

Джерело: <http://che.cn.ua/index.php/all-news/item/3142-detsentralizatsiia-chy-ukrupnennia-abo-navishcho-potribna-admininterreforma%D0%94%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F?fbclid=IwAR04AqTJadBhiRxF526EnGPVwk6kpYze9Q9cwVTJoLHKL39GoaxEPWlIWg>