

**ВІД НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ГРОМАД
ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

**Аналітико-дослідницькі матеріали експертів
Інституту громадянського суспільства
в контексті зарубіжного досвіду**

ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Видання здійснене за підтримки фонду Євразія

Погляди викладені тут належать авторам цієї роботи і не обов'язково відображають офіційну точку зору фонду Євразія.

Ця інформація та розробки є вільними для копіювання, перевидання та поширення по всій території України, усіма способами, якщо вона здійснюється безоплатно для кінцевого споживача та якщо при такому копіюванні, перевиданні та поширенні є обов'язкове посилання на автора та суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки

РОЗПОВСЮДЖУЄТЬСЯ БЕЗКОШТОВНО

© Інститут громадянського суспільства, 2006.

1. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ – ОДИН З ВАЖЛИВИХ ІНСТРУМЕНТІВ СТАНОВЛЕННЯ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД.

Важливість та невідкладність вирішення багатогранної проблеми становлення громад та територій як спроможних суб'єктів обумовлена не лише необхідністю побудови в Україні ефективної місцевої публічної влади, але і потребою надання потужного імпульсу розбудові та розвитку громадянського суспільства. Ця обставина, а також політична воля і задекларовані наміри Президента і Уряду України до проведення глибоких трансформацій українського буття в інтересах людини і держави переконують в доцільності початку публічного діалогу з владою в процесі ухвалення доленосних рішень, в існуванні реальної можливості донести думки та пропозиції, які сприймаються владою. Саме тому, хочу висловити деякі думки (бачення) та пропозиції до плану спільних партнерських заходів Президента та уряду України, парламенту та органів місцевого самоврядування, а також організацій третього сектора щодо вирішення проблеми (в рамках реалізації, насамперед, державного національного проекту) трансформації громад та територій в Україні в контексті форсування останнім часом питання реформування територіального устрою України в дуже стислі терміни. На мою думку всю підготовчу роботу по цій проблематиці треба провести щонайменше в два етапи.

1. Перший етап.

Завдання: провести аналіз та оцінити ресурсний потенціал достатньої кількості типових громад, дослідити на цій основі механізми, інструменти та типові моделі трансформації громад і базових територіальних одиниць (територіального устрою в Україні) до рівня спроможних суб'єктів.

Короткостроковий план заходів Президента та Уряду України (червень 2006 – березень 2007 року) щодо виконання цього завдання.

Проведення аналізу та оцінки (за участю на партнерській основі організацій третього сектора) ресурсного потенціалу достатньої кількості типових громад, дослідження на цій основі механізмів, інструментів та типових моделей трансформації громад і базових територіальних одиниць (територіального устрою в Україні) до рівня спроможних суб'єктів – завдання масштабне, непросте, але суспільно-важливе для України. Результати першого етапу: стануть об'єктивним, а отже надійним інформаційно-теоретичним фундаментом для ухвалення низки безпомилкових доленосних рішень Парламентом, Президентом, Урядом та органами місцевого самоврядування України; будуть мати вирішальний вплив на динаміку росту реальних складових стандартів життя та демократії в громадах України; стануть основним фактором суттєвого впливу на розвиток громадянського суспільства в Україні.

Робота має бути організована таким чином, щоб процес її виконання був найбільш публічним та відкритим для участі найширшого кола сторін-партнерів, зацікавлених в пошуку і встановленні стабільного балансу між владою та суспільством. Запорукою успішного виконання цього завдання є системний підхід та участь організацій третього сектора, асоціацій органів місцевого самоврядування, активістів громад, незалежних науковців та експертів.

Для виконання цього завдання потрібно:

1. Визначити:

- об'єктивний критерій оцінки ресурсного потенціалу типових громад;
- задіяний (легальний та тіньовий) ресурс (формалізована оцінка) досліджуваних типових громад;
- незадіяний ресурс досліджуваних типових громад (формалізована оцінка);
- інтегральний ресурсний потенціал досліджуваних типових громад (формалізована оцінка);
- теоретичну модель градації (розподілу за типами) громад за рівнем спроможності вирішувати питання місцевого значення;
- критичний (середній мінімальний) рівень спроможності громад для кожного їх типу;

2. Дослідити (за окремими міні-програмами):

- природний ресурс громад;
- матеріально-технічний ресурс громад;
- земельний ресурс громад;
- інтелектуально-кадровий ресурс громад;
- інфраструктурний ресурс громад.

3. Запропонувати:

- ефективні способи трансформації громад та територій до рівня спроможних суб'єктів;
- варіанти моделей трансформації громад до рівня спроможних суб'єктів для кожного їх типу і на їх основі підходи щодо визначення меж спроможних громад та їх території юрисдикції;
- локальні елементи карт територіально-громадівського устрою України в межах досліджуваних громад і на їх основі підходи щодо визначення меж базових адміністративно-територіальних одиниць та їх території юрисдикції;
- локальні елементи карти територіального устрою України в межах досліджуваних адмінтероди-ниць і на їх основі головні параметри-характеристики та кількість рівнів територіальних одиниць, а також меж територіальних одиниць вищого рівня та їх території юрисдикції;
- модель побудови, організації та взаємодії ефективної місцевої публічної влади всіх рівнів з метою забезпечення комфортного та безпечного проживання в спроможних громадах;

4. Розробити (на основі результатів цих досліджень) пропозиції по уточненню низки законопроектів (розробити законопроекти) щодо забезпечення правового регулювання стабільного функціонування моделей типових громад та територіальних одиниць, а саме:

- „Про внесення змін до Конституції України”;
- „Про територіальний устрій України”;
- „Про місцеве самоврядування”;
- „Про місцеві державні адміністрації”;
- „Про статус депутатів місцевих рад”;
- „Про органи самоорганізації населення”;
- законопроектів, які забезпечують правове регулювання функціонування організацій третього сектора, інших похідних нормативно-правих актів (у разі необхідності).

5. Розробити:

- пропозиції по уточненню низки типових місцевих нормативних актів (на основі результатів цих досліджень) щодо забезпечення правового регулювання стабільного функціонування такої моделі на місцевому рівні;
- технологію створення мережі місцевих Громадських рад (ініціативних груп), які мають стати постійно діючим інструментом всеукраїнського масштабу участі в процесі розробки та експертизи проєктів місцевих нормативних актів, виконання комунікативної функції між територіальною громадою та місцевою владою, впливу на ухвалення важливих рішень, які суттєво зачіпають інтереси громади;
- технологію формування в громадах місцевих ініціативних груп (місцевих Громадських рад), які в подальшому будуть розробляти стратегію, тактику і програми розвитку громад, відповідних територій, а також приймати участь в розробці та експертизі місцевих нормативних актів.

6. Відпрацювати:

- взаємодію організацій третього сектора;
- основні елементи та механізми співпраці владних інституцій з неурядовими в процесі вирішення важливих суспільних проблем (в контексті вимог Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”);
- механізми взаємодії та координації діяльності (як єдиного цілісного інструменту) організацій третього сектора з діяльністю новоствореної мережі ініціативних груп (місцевих громадських рад з питань становлення та розвитку територіальних громад і територій) спроможних громад;
- механізми взаємодії та координації діяльності новоствореної мережі ініціативних груп (місцевих громадських рад з питань становлення та розвитку громад і територій) спроможних громад з осередками партійних організацій, які діють на їх території юрисдикції;

II. Другий етап.

Завдання: На основі оцінки ресурсного потенціалу типових громад, дослідити та провести апробацію механізмів, інструментів та основних моделей трансформації громад, а також територіального устрою в Україні до рівня спроможних суб'єктів.

Середньостроковий план заходів Президента, Уряду та парламенту України (грудень 2007 року) щодо виконання завдання.

Результати другого етапу: забезпечать проведення апробації механізмів, інструментів та всіх основних моделей трансформації громад, а також територіального устрою в Україні до рівня спроможних суб'єктів; дозволять змодельовати вплив наслідків впровадження основних моделей трансформації громад, а також територіального устрою в Україні до рівня спроможних суб'єктів на ефективність функціонування органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) в Украї-

ні, починаючи з базового рівня і закінчуючи найвищим рівнем територіального поділу; стануть основним об'єктивним аргументом для народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, територіальних громад в процесі публічної дискусії щодо необхідності та правильності моделей, технології та динаміки проведення трансформації громад і територіальних утворень; стануть об'єктивним, а отже надійним фундаментом для практичного поширення на громади всіх типів апробованих моделей трансформації громад, а також територіального устрою в Україні до рівня спроможних суб'єктів через ухвалення відповідних законів та інших нормативно правових актів різного рівня Президентом, Урядом та органами місцевого самоврядування України; будуть мати вирішальний вплив на динаміку росту реальних складових стандартів життя та демократії в громадах України, а також на процес формування відповідних програм розвитку громад та територій; стануть основним фактором суттєвого впливу на розвиток громадянського суспільства в Україні.

Для виконання цього завдання потрібно:

1. Обґрунтувати та визначити:
 - об'єктивну градацію (розподіл за типами) громад за рівнем спроможності вирішувати питання місцевого значення;
 - критичний (середній мінімальний) рівень спроможності громад для кожного їх типу;
 - уточнені ефективні способи трансформації різних типів громад до рівня спроможних.
2. Визначити межі спроможних громад та їх території юрисдикції.
3. Скласти карту територіально-громадівського устрою України та визначити на її основі межі базових територіальних одиниць та їх території юрисдикції.
4. Скласти карту територіального устрою України.
5. Визначити кількість та характеристики рівнів територіальних одиниць, а також меж територіальних одиниць вищого рівня та їх території юрисдикції.
6. Розробити модель побудови, організації та взаємодії ефективної місцевої публічної влади з метою забезпечення комфортного та безпечного проживання в спроможних громадах.
7. Розробити (уточнену) низку законопроектів, згаданих вище.
8. Розробити (уточнену) низку типових місцевих нормативних актів щодо забезпечення правового регулювання стабільного функціонування такої моделі.
9. Створити мережу Громадських рад (ініціативних груп) в більшості, а згодом у всіх спроможних громадах України.
10. Сформувати в громадах місцеві ініціативні групи (місцеві громадські ради).
11. Відпрацювати основні елементи та механізми співпраці владних інституцій з неурядовими в процесі вирішення важливих суспільних проблем.
12. Відпрацювати механізм взаємодії та координації діяльності організацій третього сектора та новоствореної мережі ініціативних груп (місцевих громадських рад з питань становлення та розвитку громад і територій) спроможних громад;
13. Відпрацювати механізм взаємодії та координації діяльності новоствореної мережі ініціативних груп (місцевих громадських рад з питань становлення та розвитку громад і територій) спроможних громад з осередками партійних організацій, які діють на їх території юрисдикції;

Результати цієї роботи дадуть можливість:

- кваліфіковано визначити кількісні характеристики основних параметрів життєзабезпечення і розвитку громад як за рахунок власного задіяного та незадіяного ресурсного потенціалу, так і за рахунок фінансової підтримки з боку держави, а також вирішити проблему оптимізації як базових територіальних одиниць так і всього територіального устрою України;
- кваліфіковано визначити характеристики, реальну кількість та розміри (межі) всіх спроможних громад, а отже і реальну кількість та розміри (межі) всіх базових територіальних одиниць.
- забезпечити неперервне покриття всієї території України з одного боку спроможними громадами, а з іншого — базовими територіальними одиницями базового рівня, що дозволить оптимізувати межі територіальних одиниць районного рівня, а потім — межі територіальних одиниць обласного (земельного) рівня.
- суттєво вплинути на розвиток інституцій громадянського суспільства, які є стрижнем демократії у будь-якій розвинутій європейській державі.

III. Обґрунтування такого підходу.

Цей підхід принципово відрізняється від чисто адміністративного підходу вирішення проблеми територіального устрою шляхом „нарізки територіальних одиниць різного рівня зверху до низу” лише з метою досягнення певних політичних цілей.

Перший аргумент: аналіз та оцінка ресурсного потенціалу типових громад і дослідження на її основі механізмів, інструментів та моделей трансформації громад – єдиний об'єктивний критерій оптимізації моделі організації ефективної місцевої публічної влади взагалі, а громад — зокрема.

Другий аргумент: оптимізація моделі територіального устрою України — один з важливих інструментів становлення спроможних громад та розвитку територій в Україні.

Третій аргумент. Реалізація цього плану заходів – реальна можливість удосконалити механізм узгодження інтересів органів державної влади, що здійснюють правове регулювання, та суб'єктів такого регулювання.

Четвертий аргумент. Досвід Європейських країн.

Європейський Союз все більше заохочує процес децентралізації управління. Єврокомісія своїм рішенням від 14.02.2001 року 2001/0046 встановила класифікацію рівнів адміністративно-територіальних одиниць NUTS (NUTS 1, 2, 3). Щодо кожного рівня встановлені рекомендовані повноваження, які доцільно здійснювати на цих рівнях та орієнтовану кількість населення кожного рівня. Так, NUTS 1 повинен містити від 3 до 7 мільйонів жителів, NUTS 2 – від 800 тис до 3 мільйонів, NUTS 3 – від 150 до 800 тис. осіб. Всі територіальні одиниці регіонального плану, які відповідають цим критеріям розглядаються в одній категорії. Більше того, не рекомендується надавати однакові повноваження регіонам, які не знаходяться в одній ваговій категорії.

Розроблена також класифікація для більш дрібних адміністративно — територіальних одиниць. Так, території, менші за NUTS 3 (сільські райони) віднесені до NUTS 4, а первинні, базові одиниці віднесені до рівня NUTS 5. Це комуни у Франції, гміни у Польщі, муніципалітети у Німеччині. Якщо щодо NUTS 4 ще застосовується критерій кількості населення, то для NUTS 5 головним критерієм є субсидіарність, тобто наближеність влади та суспільних послуг до населення. Таким чином як мале село, так і мегаполіс відносяться до одного рівня NUTS 5.

В Німеччині та в Польщі до реформи підійшли більш радикально – було визначено рівень, якому державою надаються владні функції. Більш дрібні населені пункти можуть мати органи самоорганізації відповідно до функцій, які делегуються органами самоврядування.

Досвід більшості Європейських країн, зокрема Польщі, говорить про те, що проблема організації ефективної місцевої публічної влади та становлення і розвитку місцевого самоврядування вирішувалася в різні часи в два етапи: перший етап — пошук оптимальної моделі забезпечення для всіх громад рівня спроможності не нижче мінімального, визначеного на основі об'єктивного критерію, та становлення спроможних громад;

другий етап – власне розвиток спроможних громад та територій.

Але тривалість в часі етапів в різних країнах була різною і залежала від багатьох об'єктивних та суб'єктивних факторів. Так, зокрема, в Польщі на момент початку реформ (1990 рік) перший етап було завершено. В Україні ситуація є принципово іншою: рано чи пізно Україні доведеться пройти перший етап глибокого реформування цієї сфери, а потім рухатися далі.

Перші локальні результати цієї масштабної роботи бажано було б отримати в рамках виконання відповідних окремих паралельно-незалежних пілотних проектів (державних та недержавних), профінансованих відповідно державою або іноземними донорами. Це дозволить в першому наближенні створити теоретичну основу для побудови оптимальної моделі ефективної системи публічної влади на базовому рівні (через побудову оптимальних моделей територіального устрою, організації системи спроможних громад та їх органів місцевого самоврядування), які разом стануть гарантом вирішення всіх питань місцевого та державного рівня в інтересах як громад та її членів, так і всього суспільства. Поетапне виконання цієї роботи є глобальним для України проектом, а його результати за своєю значимістю мають вагу національного рівня.

Виникає справедливе запитання: чи піде нова українська влада цим шляхом? Чи вистачить політичної волі зробити те, що не було зроблено за всі роки незалежності новітнього періоду України? Адже є велика спокуса без проведення цієї роботи, без теоретико-практичного моделювання відповідних систем та результатів їх впровадження почати швидку реалізацію до чергових виборів не апробованих моделей (базованих на застарілій безсистемній статистичній інформації). За такого підходу, на мою думку, після парламентських та місцевих виборів життя змусить проаналізувати зроблене і розпочинати все з початку. Сподіваюся, що наша влада і наше суспільство виберуть не кон'юнктурне, а правильне рішення.

1 травня 2005, 25.04.2006 року, Володимир Артеменко, експерт Інституту громадянського суспільства

2. КУДИ ЙДЕМО? АНАЛІЗ НЕОБХІДНИХ ТА ДОСТАТНІХ УМОВ УСПІШНОСТІ УКРАЇНСЬКИХ РЕФОРМ

Останнім часом на різних рівнях публічної влади, в громадських організаціях лунають потрібні, але не завжди зрозумілі для широкого загалу загальні формули декларативного характеру: програма європейської інтеграції, програма розвитку України, портфель реформ нового Президента України, програма становлення та розвитку громад і територіальних утворень тощо.

Виникає запитання, чому до нині в Україні відсутній довгостроковий і в його контексті короткострокові плани, запропоновані владою і свідомо сприйняті українською громадою, щодо реформування пріоритетних сфер політичної та економічної системи? Плани, реалізація яких забезпечить необхідний та невідворотний, хоча і непростий, шлях України та українців до стану народу, який поважає світ та який є самодостатнім у всіх життєвих ситуаціях.

Слід зазначити, що українська еліта (термін українська еліта вживаю в дещо особливому розумінні, зміст якого буде наведено нижче у відповідному контексті) протягом останніх 13 років з різним рівнем (глибиною) продуманості спромоглася в загальних рисах сформулювати основні пріоритети подальшого поступу України та українського суспільства до загальновизнаних стандартів цивілізованого світу. З цього приводу гарячі дискусії щодо основних сфер реформування в основному завершено. А от пропозиції щодо технології реформування визначених сфер, їх обґрунтування — українській громаді ще не відомі. Офіційної позиції Президента та Уряду щодо цих проблемам не зафіксовано. Зрозуміло, що за таких умов дискусія та широке громадське обговорення правильності вибору методів, механізмів та інструментів реформування лише розпочинається.

Спробую оцінити українську ситуацію щодо реформи публічної влади взагалі і системи місцевого самоврядування та територіального устрою, зокрема, в контексті позитивного досвіду проведення реформ в Польщі.

Насамперед, треба визначити і зафіксувати визначальні характеристики українських реалій сьогодення, основними з яких є:

- в Україні представництво інтересів біля 40% громадян здійснюють близько 11000 тисяч сільських та селищних рад;
- в Україні сьогодні існує біля 32000 сіл, селищ та міст;
- самостійно право на місцеве самоврядування (в тій чи іншій мірі здійснюють близько 12000 тисяч територіальних громад.

Таким чином, для 20000 тисяч суб'єктів проблема становлення спроможних територіальних громад — не вирішена. Такою є реальна, об'єктивна характеристика ситуації в Україні напередодні реформ, які обов'язково вплинуть (позитивно або негативно) на підвалини життя українців і, насамперед, тих, які проживають в сільській місцевості.

Польський досвід свідчить про те, що саме технологія реформування системи державного управління, місцевого самоврядування та територіального устрою, тобто практичні кроки на всіх рівнях в процесі реформування, є найбільш важливим елементом на всіх його етапах. Теорія і практика проведення реформ в ряді Європейських країн свідчать також, що для успішного реформування зазначених сфер важливими є такі фактори:

- політична воля до дій в цьому напрямку;
- глибокі об'єктивні знання стану сфери, яка потребує реформування;
- існування ряду експертних висновків щодо стану сфери, яка потребує реформування;
- проведення належної (необхідної) підготовки до реформування та його адекватне ресурсне забезпечення.

В контексті зазначених факторів нова українська влада задекларувала рішучість (поки що лише на рівні Президента та Уряду України) щодо першого фактора (політичної волі) здійснення успішних реформ. Три інші необхідні умови успішності, зрозуміло, реалізувати без першої неможливо. Але виконання першої умови, як показує досвід, не гарантує виконання в потрібний час трьох інших обов'язкових умов. І це, особливо в умовах українських реалій, є серйозною проблемою, оскільки потребує кваліфікованої, важкої підготовчої роботи, насамперед, щодо формування добре організованої команди на рівні Президента-Уряду, на рівні областей-регіонів та на рівні громад. Команди — яка забезпечить реалізацію цього масштабного Національного проекту.

З огляду на українські реалії слід мати на увазі, що мова йде не про модернізацію (як це було, зокрема, в Польщі), а про зміну механізму урядування — трансформацію устрою держави, тобто про вели-

кі кардинальні зміни. Все це потребує величезних зусиль і особливо в умовах, коли в Україні на різних рівнях (насамперед на місцевому) багато противників реформування, коли споживачів таких реформ ще дуже мало, коли місцевий апарат (на рівні територіальних громад) ще не змінено, а територіальний устрій України на сто відсотків старого, монополюю-партійного, диктаторського типу. Зрозуміло, що всю підготовчу роботу треба проводити в масштабах всієї України, синхронно і методично за жорстким планом просуваючи:

- формування необхідних проектів відповідної нормативно-правової бази;
- підготовку команд фахівців на центральному, обласному та громадському рівнях (здатних, з одного боку, до активної взаємодії з усіма структурами, задіяними в процесі реформування, а з іншого – виконати надійну комунікаційну, інформаційно-роз’яснювальну та просвітницьку функцію);
- підготовку кандидатів в органи місцевого самоврядування, здатних в перспективі (у випадку перемоги на місцевих виборах) забезпечити на місцевому рівні втілення ідеології, технології та плану заходів в процесі трансформацій.

Чи проведена така підготовча робота в Україні? Ні не проведена. Скажу більше: ідеологія всього трансформаційного процесу, як єдиного структурно-функціонального організму, на офіційному рівні ще серйозно не обговорювалась і не затверджена. В цьому контексті важливим для нас є той факт, що в результаті польських реформ громадяни отримали можливість біля 95% всіх питань вирішувати в громаді та на рівні району. А регіон (область) існує і потрібен, насамперед, для господарсько-економічного розвитку. Слід пам’ятати, що для обласного рівня основним параметром є економічний потенціал, а не величина (площа) області (регіону). На мою думку, розуміння останньої тези (особливо на місцевому рівні) немає.

Питання про те як буде впроваджуватися комплекс реформ – є дуже важливим з огляду на кінцевий результат реформ. Тут слід сказати, що успішні реформи не можуть бути проведені без участі центральної влади – це необхідна умова. З іншого боку – процес комплексу реформацій не буде успішним без участі місцевих еліт, які зобов’язані взяти відповідальність за місцеві справи. Саме тут хочу підкреслити, що еліту складають ті представники громад, які беруть на себе зобов’язання в ім’я інтересів громади та України, а не шукають привілеїв. Це є той жорсткий критерій, який в Україні поки що майже не задіяний суспільством, а отже і представниками влади на різних рівнях.

Важливою проблемою системного характеру, яку обов’язково потрібно вирішити в процесі реформування, є створення на законодавчому рівні інструменту постійного спостереження за місцевою владою з боку центральної влади та незалежних місцевих медій. Це стане надійними ліками від корупції та інших паталогічних дій на місцевому рівні. Якщо першу частину цієї проблеми (створення на законодавчому рівні інструменту постійного спостереження за місцевою владою з боку центральної влади) в Україні можна вирішити достатньо швидко, то друга її частина (створення на законодавчому рівні інструменту постійного спостереження за місцевою владою з боку незалежних місцевих медій) – є більш складною, оскільки є значно дорожчою в економічному плані насамперед.

В Україні сьогодні визначено лише посадову особу, на яку покладено відповідальність тільки за проведення адміністративно-територіальної реформи, а не за весь комплекс питань щодо реформацій – без відповідного структурно-кадрового ресурсу, без відповідного бюджетного забезпечення трансформаційних заходів, без інформаційного забезпечення.

Польський досвід, зокрема, говорить, що для підготовчого етапу потрібна потужна інформаційна компанія – розробка і поширення брошур в громадах для різних груп: вчителів, лікарів, землекористувачів, духовенства тощо. Окрім того, польський урядовець, який відповідав за реформу територіального устрою був „тінню” президента і прем’єра. В Україні – Роман Безсмертний має, очевидно, добрий (надійний) контакт з Президентом України, але цього не можна сказати про рівень взаєморозуміння з Прем’єром. Слід пам’ятати, особливо на урядовому рівні, що з точки зору суспільної підтримки польські реформи отримали поразку. І це в ситуації, коли мова йшла фактично про модернізацію територіального устрою і місцевого самоврядування, а не про глибокі трансформації. Українські реалії вимагають створення вже сьогодні відповідних команд на всіх щаблях владної вертикалі (парламент, уряд, обласні та районні державні адміністрації, громади), кожна з яких на своєму рівні (із залученням громадськості) буде кваліфіковано вирішувати поставлені завдання у строгій відповідності до затвердженого законом або урядовим рішенням розподілу публічних завдань між трьома рівнями:

- завдання законодавчого рівня;
- завдання урядового рівня;
- завдання регіонального рівня;
- завдання рівня місцевого самоврядування.

Наше завдання щодо реформування ускладнюється необхідністю одночасного вирішення для 20000 суб'єктів проблеми їх спроможності, принаймні, за українськими стандартами.

Не зупиняючись на схемі організаційної структури формування „команди” на урядовому рівні, значу, що в Польщі створення нормативно-правового забезпечення реформ вилилося в прийняття 15 нових та внесення змін до більш ніж 200 чинних законів. Створену нормативно-правову базу в Польщі можна розділити на такі групи законів:

- закони, які регулюють рівні місцевого самоврядування;
- функціональні або процедурні закони;
- секторні закони (які стосуються певних секторів);
- закони, які впроваджували реформу (хто, скільки і чому займається цією справою) незалежно від інституційної організації;

Чи створена відповідна нормативно-правова база в Україні? Окремі елементи майбутньої мозаїки такої правової бази напрацьовані, насамперед, завдяки представникам неурядовим організацій України. Але це лише пропозиції та частина законопроектів різного рівня готовності. Скласти ці елементи в єдину, логічну, зрозумілу та підпорядковану меті і здоровому глузду секторно-правову систему (покликану забезпечити реалізацію на правовій основі офіційно затверджених ідеології, змісту, технології та ресурсного забезпечення необхідних реформаций) – означає провести системне теоретичне, потім — експериментальне, а потім — пілотно-апробаційне моделювання процесу реформування з урахування зворотнього зв'язку, тобто відповідності результатів реформування очікуваним в контексті інтересів та стандартів життя людини.

Таку системну роботу влада разом з неурядовими організаціями зобов'язана провести. Це є вимога часу. Це стане ознакою цивілізованості української влади і підтвердженням на практиці верховенства прав та інтересів людини в Україні. Інші підходи можливі, але вони приречені бути безсистемними, а отже призведуть до серйозних помилок, які ляжуть додатковим тягарем на громадян України і за які обов'язково доведеться нести політичну відповідальність владі на всіх рівнях.

Що змусило мене ще раз наголосити на цьому важливому аспекті? Моє бачення такого підходу базується на знанні, зокрема, наслідків та їх причин щодо реалізації в Україні протягом останніх 13 років такого масштабного проекту як „мала та велика приватизація”. Ми не маємо права повторити помилки системного характеру, коли були грубо проігноровані інтереси переважної більшості громадян України через неправильно сформульовану мету, неправильно обрані методи, а також грубі помилки щодо ресурсного забезпечення процесу і, насамперед, кадрового.

З огляду на пріоритетність в Україні вирішення проблем місцевого самоврядування, хочу звернути увагу Уряду на те, що в результаті польських реформ спільноти кожного рівня отримали свої повноваження з відповідним ресурсним забезпеченням та адекватні зобов'язання. І все це – підпорядковано інтересам людини, громади, територіальних утворень та держави.

*Володимир Артеменко,
експерт-аналітик Інституту громадянського суспільства,
юрист, депутат Київради протягом 1990-1998 років,
один з ініціаторів та організаторів серії перших
приватизаційних аукціонів в м. Києві 1993 року.
20.05.2005 року.*

3. СІМ РАЗІВ ВІДМІР І ОДИН РАЗ ВІДРІЖ

Необхідність суттєвого удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні, системи державного управління, а також територіального устрою стала очевидною. Але проблема розробки та вибору оптимальної моделі такого удосконалення (на основі наукових, науково-практичних та експериментально-апробаційних досліджень) для сучасної України є, на жаль, питанням складним. Не менш складною проблемою для глибокого трансформаційного процесу в Україні є вибір технології впровадження вибраних моделей. Пошук відповідей на ці непрості запитання, зрозуміло, є справою, насамперед, публічної влади. Але не тільки. До помаранчевої революції інститути публічної влади в Україні переймалися зазначеними проблемами переважно на деклараційному рівні. Саме тому, на мою думку, цій проблематиці до 2005 року більше приділяли увагу організації третього сектора за підтримки міжнародних організацій— донорів.

Нові українські політичні реалії дають шанс на успіх в цьому процесі лише у випадку спільних партнерських дій влади, третього сектора та бізнесу. Як використати цей шанс?

З метою пошуку відповіді на це та інші запитання 12-13 травня 2005 року в місті Києві (в приміщенні Національної академії управління при Президентові України) відбулася міжнародна конференція "Регіональний та місцевий розвиток в Україні: виклики та можливості".

Конференцію, проведену за фінансової підтримки Делегації Європейської Комісії в Україні, організували: проект „Сприяння регіональному розвитку в Україні”, Національна асоціація агентств регіонального розвитку та міністерство економіки України. В роботі конференції взяли участь представники Уряду України, центральних та регіональних органів влади, органів місцевого самоврядування, представники бізнесу, громадських організацій та засобів масової інформації з різних областей України, міжнародні експерти з Франції, Німеччини та Польщі.

В рамках конференції відбулася дискусія зацікавлених сторін з наступних питань:

- інституційне середовище регіонального розвитку в Україні: сучасний стан та перспективи;
- нові інструменти та підходи до регіонального розвитку в Україні;
- адміністративно-територіальна реформа та її вплив на регіональний розвиток;
- шляхи підвищення потенціалу конкурентоспроможності українських регіонів з метою наближення до ЄС;
- використання стандартів та досвіду регіонального розвитку країн-членів ЄС.

Робота конференції розпочалася з концентрованої за змістом промови Івана Васюника — заступника Державного секретаря Президента України. Він, зокрема, зазначив, що конференція є важливим міжнародним комунікаційним заходом, який покликаний концентрувати зусилля всіх здорових сил в Україні на реалізації пріоритетних завдань, визначених Президентом України, щодо проведення глибоких реформ:

- радикальної зміни системи державного управління;
- боротьби з бідністю, підвищення рівня життя;
- консолідації Української Нації;
- формування нової якості громадянина, нової якості суспільства.

Іван Васюник підкреслив, що влада чекає від учасників Конференції пропозиції щодо критерію реформування зазначених сфер, обґрунтування етапів реформ та їх ресурсного забезпечення.

Особливої динаміки і гостроти конференції надала презентація Віце-Прем'єр-Міністром України Романом Безсмертним змісту територіальної реформи. Його презентація та відповіді на запитання дозволили з'ясувати характер і напрямок напрацювань робочих груп щодо майбутньої територіальної реформи. На жаль, питання структурно-інтелектуального забезпечення цього процесу залишилося за кадром.

На думку народного депутата України Павла Качура регіональний та місцевий розвиток, пошук найкоротшого і безпомилкового шляху до успіху в процесі реформ є одним з найважливіших завдань політичної та громадської еліти України. Він, зокрема, зазначив, що диспропорції в розвитку територій та територіальних громад в Україні набули небезпечного характеру, делеговані повноваження без відповідного фінансування стали зашморгом на шиї місцевого самоврядування. Цікавою була його пропозиція щодо вирішення на законодавчому рівні питання про передачу частини функцій місцевого та регіонального розвитку агенціям та громадським організаціям, які за певних умов можуть стати об'єктивними, мотивованими та дієвими суб'єктами трансформаційного процесу в Україні.

На необхідності якісного прориву в політиці регіонального та місцевого розвитку через радикальне посилення інтелектуальної складової та розширення повноважень територіальних громад щодо інвестиційного процесу на відповідній території наголосив у своєму виступі заступник Міністра економіки

України Сергій Романюк. На його думку, прийшов час визначити пріоритети для центрального, регіонального та місцевого рівнів щодо регіонального та місцевого розвитку. Відповідні проект указу Президента України та законопроект – готуються структурами Уряду.

Німецький експерт – професор Вюртенбергер у своєму виступі досить детально зупинився на проблемі стратегічного та поточного планування процесу трансформації територій і громад до рівня спроможних конкурентноздатних суб'єктів. Він, зокрема, звернув увагу учасників конференції на необхідності ухвалення закону щодо планування розвитку, основними параметрами якого мають стати:

- ухвалення довгострокових та короткострокових програм на центральному рівні;
- реалізація моделі планування „на зустрічних курсах” (від центральної влади до громади і від громади до центральної влади – на зустрічних курсах);
- синхронність здійснення планування на центральному, регіональному (обласному) та громадському рівнях (центральне, регіональне та комунальне планування).

Один з учасників конференції справедливо підкреслив, що в Україні на центральному рівні не існує структури, яка опікується проблемами регіонального та місцевого розвитку. Представники місцевої влади наголошували на потребі зміцнення та використання інтелектуального ресурсу громад, на небажанні багатьох місцевих керівників брати повноваження та відповідальність, на відсутності мотивації щодо регіонального розвитку на рівні регіонів.

Цікавим досвідом поділився директор координаційного відділу структурних політик уряду Польщі Пйотр Зубер. Він, зокрема, акцентував увагу українських фахівців на важливості:

- законодавчого закріплення відповідальності за регіональний розвиток за органами, які обираються;
- розробки законодавства щодо забезпечення планування розвитку регіонів;
- узгодженості програм регіонального розвитку з галузевими програмами;
- розробки робочих програм розвитку кожного регіону;
- створення потужної структури-мережі з достатньою кількістю фахівців з метою забезпечення процесу планування розвитку;
- розробки Національного плану розвитку на основі планів розвитку регіонів (з подальшим узгодженням його з ЄС).

Протягом двох днів йшла дискусія представників різних організацій різних країн. Але, на жаль, формат конференції дозволив далеко не всім учасникам висловити свої думки. Помітним було домінування представників різних структур, зацікавлених, насамперед, в економічному розвитку територіальних утворень. Позиція представників найбільшої асоціації, яка покликана опікуватися інтересами територіальних громад, не була представлена. Обмін думками та досвідом щодо вирішення багатьох проблем був корисним і важливим, насамперед, для українських фахівців, експертів, представників влади. Зрозуміло, що Україна стоїть на порозі ухвалення доленосних рішень, які будуть мати серйозні наслідки для переважної більшості громадян. Поспішність щодо їх ухвалення, недостатня їх обґрунтованість, а також закритий характер підготовчого процесу може призвести до втрати не лише політичного капіталу нової влади, але і до втрати віри людей у можливість жити за цивілізованими стандартами. Саме тому, в переддень ухвалення важливих рішень, важливо нагадати нинішній владі випробувачу часом та життям народну мудрість, сформульовану стисло і точно: спочатку сім разів відмір, а лише потім – один раз відріж.

Завершилася конференція пропозиціями до проекту резолюції, які виголосив від імені робочої групи керівник проекту „Сприяння регіональному розвитку в Україні” пан Жан-Люк Поже.

Чи вміє нова влада чути і сприймати думки та пропозиції не з владних коридорів? Відповідь на це запитання отримаємо незабаром.

Володимир Артеменко.

Юрист, депутат Київради 1990-1998 років.

Експерт Інституту Громадянського Суспільства.

18.05.2005 року.

4. ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА СПІЛЬНОТ У НІМЕЧЧИНІ

Наприкінці 60-х років XX-го століття стало очевидним, що велика частина спільнот Федеративної Республіки Німеччини стали неспроможними належним чином виконувати поставлені перед ними завдання. У період між 1972 і 1975 рр. відбулася реформа спільнот: число спільнот скоротилося з приблизно 24000 до 8500. Крейсів, що певною мірою відповідають українським районам, також поменшало¹: якщо раніше існувало 425 крейсів, то після реформи їх налічувалося лише 237².

Після возз'єднання Німеччини, перед нею постала задача проведення територіальної реформи спільнот також в колишній Німецькій Демократичній Республіці. Отже, протягом останніх 10 років, спільнот значно поменшало і в цих нових федеральних землях.

I. Визначення цілей територіальної реформи спільнот

Мета реформи спільнот полягає у приведенні системи їхнього самоврядування у відповідність з підвищеними вимогами техніко-економічного розвитку та формуванні спільнот згідно з принципом економічності³:

1. Розширення функцій і можливостей спільнот у сфері самоврядування

Значення питання самоврядування спільнот значно підвищилося як для їхніх мешканців, так і для їхніх промисловості і підприємств. Спільноти, серед іншого, мають здійснювати регулювання планів житлової і промислової забудови, піклуватися про створення промислових містечок, забезпечувати водопостачання, вивезення сміття й утримання доріг як компоненти своєї загальної інфраструктури, а також утримувати соціальні та культурні установи.

Для цього спільноти, з одного боку, потребують самоврядування, яке спеціалізувалося б у цих питаннях. Отже, спільнотам необхідно мати спеціалізований штаб з працівників і службовців, що дозволить в ефективний спосіб виконувати завдання, покладені на спільноти⁴. З іншого боку, спільноти повинні мати достатні фінансові основи й функції, що забезпечить потрібні інвестиції та утримання інфраструктури спільнот. Без відповідних фінансових можливостей у спільнотах неможливо гарантувати жодного самоврядування!

Таким чином, має бути створено спільноти, що мали б змогу забезпечити коштами персонал, інвестиції та інфраструктуру.

Це можливо, лише якщо існує число мешканців, достатнє для виплати заробітної плати потрібним працівникам і службовцям і економічної досяжності різноманітних завдань самоврядування. Як правило, лише за наявності достатнього числа мешканців з'являються податкові і фінансові засоби, що забезпечують ефективне самоврядування спільнот і збереження їхньої інфраструктури.

Отже, у Федеративній Республіці Німеччини виходять з того, що приблизно 8000 мешканців можуть створити достатню основу для фінансового забезпечення й ефективної роботи спільноти. У спільнотах, розташованих у малонаселених сільських місцевостях, ця цифра може зменшуватися до 5000 мешканців, а в густо населених промислових районах розміри спільнот можуть значно перевищувати цифру в 10000 мешканців.

2. Створення єдиної інфраструктури та якості життя і навколишнього середовища

У Німеччині, мета створення єдиної якості життя і навколишнього середовища у спільнотах походить з положення про рівність Ст. 3, абзац 1, основного закону та принципу соціальної держави, ви-

¹ Реформа крейсів у Німеччині в цій роботі не розглядається. Проте, досвід, здобутий в ході проведення реформи крейсів, може бути цікавим для України, коли в ній розпочнуть районну реформу.

² Альфонс Герн, "Право в галузі спільнот Німеччини" (Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht), 3 вид, 2003, Rn. 211.

³ Вичерпну інформацію з цього питання можна знайти в фон Ертцена/Тіме, "Територіальна реформа спільнот" (von Oertzen/Thieme (Hg.), Die kommunale Gebietsreform), томи 1 і далі, 1983 р. і далі.

⁴ Ф. Вагенер, "Територіальна реформа та система самоврядування спільнот" (F. Wagener, Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung), DÖV 1983 р., 745, 747.

кладеного в основному законі. Щоб досягти у спільнотах порівнянного рівня їх функціональних можливостей, спільноти повинні мати мінімальний розмір, що дозволив би їм ефективно виконувати найважливіші завдання самоврядування.

Це також підтверджується таким міркуванням: Для того, щоб підприємства та промисловість перемістилися в сільські місцевості, що сприятиме їхньому економічному розвитку, тамтешня інфраструктура має відповідати відносинам, які існують у містах. Лише наявність принципово порівнянної інфраструктури у спільнотах уможливило їхній симетричний економічний розвиток.

3. Збереження місцевих зв'язків між мешканцями та забезпечення близькості до них

Реформа спільнот не повинна призводити до утворення великих спільнот, що більше нездатні об'єднувати своїх мешканців⁵. Отже, метою реформи спільнот має бути створення органу самоврядування спільноти, до якого могли б легко дістатися всі її мешканці. Крім того, в ході реформи спільнот має бути створено такі осередки, де люди могли б відчувати свою особисту причетність до спільноти.

Це вимагає досить конкретних заходів:

1. Реформа спільнот має гарантувати, що їх мешканці матимуть змогу дістатися до органу самоврядування спільноти громадським транспортом у межах розумного часу.
2. Крім того, в ході реформи спільнот увага має приділятися збереженню звичайного сполучення між окремими, віддаленими одна від одної частинами спільноти.

II. Метод територіальної реформи спільнот

У період з 1972 по 1975 рр. у всіх федеральних землях Німеччини відбулася територіальна реформа спільнот. Її нещодавно представлені керівні положення було розроблено з використанням наукових методів і повністю прийнято парламентами й урядами земель. Нижче наведено метод, який було вибрано і випробувано конституційними судами земель на предмет його відповідності Конституції:

1. Добровільні територіальні зміни

Законами про німецькі спільноти передбачається можливість добровільної зміни спільнотою своєї території, добровільного включення спільноти до складу більшої спільноти чи добровільного об'єднання декількох спільнот з утворенням нової великої спільноти.

З цією метою, законодавство про спільноти Німеччини вимагає прийняття рішення про проведення таких реформ або кваліфікованою більшістю ради спільноти, або громадянами.

Як правило, коли спільноти змінюють свою територію згідно з угодою, спільнота включається до складу іншої спільноти чи декілька спільнот об'єднуються з утворенням великої спільноти, необхідне отримання державного дозволу. При наданні дозволу, держава перевіряє, чи не порушують ці добровільні зміни території спільнот суспільні інтереси, а отже, суспільне благо⁶.

У Німеччині можливість добровільних територіальних змін знайшла поширене використання. Між спільнотами укладено низку угод про включення до складу спільнот, в яких гарантується збереження і подальше фінансування інфраструктури спільноти (плавальні басейни, пожежні частини тощо) після її включення до складу іншої спільноти.

Шляхом надання фінансової допомоги, держава також у різні способи забезпечила добровільне здійснення спільнотами Німеччини реформи спільнот.

2. Зміни шляхом вжиття законодавчих заходів

Коли відповідні спільноти не погоджуються зі зміною своїх меж чи форми існування, це може відбутися лише згідно з законом, що приймається Парламентом. Отже, він перетворюється на демократичного, правомочного законодавця, який має приймати рішення щодо територіальної реформи спільнот самостійно. Оскільки тут порушуються важливі питання державної організації, це завдання не може визначатися й легітимізуватися Урядом чи органами самоврядування спільнот самостійно⁷.

Законодавчий процес є двояким:

⁵ В цій роботі не розглядаються ні особливе місце міст і великих міст, ні питання стосунків міст-периферія, що постають з цієї роботи.

⁶ *Герн (Gern)*, Rn. 205.

⁷ *Ціннеліус/Вюртенбергер*, "Державне право Німеччини" (*Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht), 31 вид. 2005 р., § 12 III 4.

1. Першими вислуховуються спільноти, що очікують зміни своїх меж чи об'єднання з утворенням нових спільнот. У процесі парламентського слухання, спільноти можуть подавати заперечення проти територіальної реформи. Після цього, вживаючи подальші законодавчі заходи, Парламент розглядає ці заперечення по суті.

2. Крім того, при проведенні територіальної реформи спільнот, законодавець повинен суворо дотримуватися своїх керівних принципів реформування⁸. Отже, проводячи реформу, він не повинен діяти довільно, але має ґрунтувати свої рішення на концепції реформи.

3. Правовий захист у конституційних судах

Якщо цього не відбулося в результаті вжиття законодавчих заходів, спільноти можуть домогтися визначення недійсності територіальної реформи шляхом подання скарги до конституційного суду⁹.

III. Баланс територіальної реформи спільнот у Німеччині

Спочатку у зв'язку з проведенням територіальної реформи спільнот у Німеччині виникли запеклі суперечки. Незважаючи на наявність принципової єдності стосовно визначення цілей і концепцій, на основі яких здійснювалася територіальна реформа спільнот, значне число спільнот виступило проти закінчення свого існування в результаті включення до складу інших спільнот чи об'єднання з утворенням великої спільноти. Це призвело до порушення низки процесів у конституційних судах федеральних земель. В окремих випадках, закони, прийняті Парламентом щодо територіальної реформи спільнот, скасовувалися рішеннями конституційних судів, і законодавець був змушений вживати регулюючих заходів до процесу реформи наново.

1. Модернізація і зміцнення інфраструктури спільнот

Після років, проведених у спорах про конкретне втілення територіальної реформи спільнот, наразі всі реорганізовані, інтегровані чи великі новоутворені спільноти прийняті як спільнотами, так і населенням. Населення стало свідком безпрецедентного поштовху в напрямі модернізації системи самоврядування спільнот, наданого територіальною реформою спільнот. Кваліфікований персонал, що працює у штаті органів самоврядування спільнот, є компетентними контактними особами як для громадян, так і для промисловості та промислових підприємств. Наразі, після проведення територіальної реформи спільнот, з'явилася інфраструктура спільнот, яку були неспроможними надати малі та дуже малі спільноти, що існували раніше.

2. Поліпшення демократичного балансу

Узагалі, в ході територіальної реформи спільнот було також покращено демократичний баланс у площині спільнот. Ради спільнот, що обираються демократичним шляхом, відповідально визначають схему розвитку загальної інфраструктури спільнот. У спільнотах, за сприяння рад спільнот, можуть ефективно розроблятися плани житлової та промислової забудови та забудови екологічно важливих площ.

3. Спільноти як партнери держави у плануванні

Не останню роль відіграє зміцнення спільнот шляхом проведення територіальної реформи спільнот, що робить їх важливим партнером держави в перетворенні та конкретизації планування регіонального розвитку взагалі. Спільноти можуть закласти свої інтереси щодо розвитку інфраструктури тощо в процес регіонального планування вищого рівня. Водночас, у процесі регіонального планування вищого рівня зважають на інтереси спільнот стосовно розвитку інфраструктури.

4. Реорганізація системи самоврядування спільнот

На завершення, слід ще визначити вузьке місце територіальної реформи спільнот: створення спільнот з чисельністю населення, що перевищує 10000 осіб, може призвести до того, що громадяни будуть відчужені від своїх органів самоврядування, які раніше існували в малих спільнотах. З метою усунення цього вузького місця, було розроблено моделі, що посідають місце між центральним органом самоврядування спільноти й осередками самоврядування малих спільнот. Так, в

⁸ Thür VerfGH NVwZ-RR 1997 p., 639 і далі; 1999 p., 55 і далі.

⁹ Grupp, "Правові питання заключної перевірки прогностичних рішень у сфері територіальної реформи спільнот" (Grupp, Rechtsfragen der abschließenden Überprüfung prognostischer Entscheidungen bei der kommunalen Gebietsreform), в: Ювілейна стаття для журналу "Штерн", 1997 р., стор. 1099; Thür. VerfGH NVwZ-RR 1999 p., 55 і далі; Sächs VerfGH LKV 2000 p., 21.

окремих землях вважали, що в малих спільнотах, як і раніше, працювали бургомістри, що, в контакт з громадянами, вирішували деякі питання місцевого значення. Проте, планування та розвиток інфраструктури спільноти залишається у віданні органу самоврядування спільноти та ради спільноти. У Німеччині існує багато наочних прикладів подібних моделей внутрішньої організації спільнот¹⁰.

Томас Вюртенбергер,

Старший експерт проекту «Сприяння регіональному розвитку в Україні»

Проф. д-р Університету м. Фрайбург

¹⁰ Герн (Gern), Rn. 217.

5. ПРО АРИФМЕТИКУ, РЕФОРМУ, БЮДЖЕТ ТА ПОЛІТИКУ. ДЕЯКІ РОЗДУМИ ЩОДО РЕФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ.

Одним із завдань Всеукраїнських зборів представників місцевих органів влади, що відбулись 26 квітня 2005 року було прозондувати ставлення місцевої еліти до концепції реформи адміністративно-територіального устрою. Однозначної відповіді збори, схоже, не дали. Виступ Романа Безсмертного викликав стриману реакцію. А от конкретна пропозиція зменшити поріг утворення адміністративно-територіальної одиниці до 1,5 тис. чол, викликала певне пожвавлення в залі. В кулуарах звучали питання - навіщо і кому потрібна ця реформа. Що це дасть для мешканців сіл та селищ. Невже об'єднання дрібних сіл з жебрацькими бюджетами спроможне створити багату громаду. Чи не прискориться тенденція до обезлюднення сіл, якщо в більшості з них ліквідувати осередок влади. Дрібні чиновники місцевого масштабу приміряли реформу під себе і просторікували - очікується глобальне скорочення апарату більшості сільських та районних рад. Звичайно, прямого спротиву, як у випадку з пропорційними виборами до місцевих органів влади, чи розведенням їх у часі з парламентськими, не було - авторитетних лідерів на зразок київського міського голови - питання адмінтерустрою не надто хвилює. Обласна еліта заспокоєна обіцянками не чіпати кордони нинішніх областей, а офіційна опозиція ще осмислює, яким чином зіграти на цій темі.

Швидко на сенсації журналістику цікавлять питання чи приєднають до Києва купу навколишніх містечок та чи поділять Донецьку область. Возитись з дрібними селами та сільськими районами якось не з руки - тема складна та нецікава для рекламодавців та замовників.

Однак таке затишшя не означає, що законопроект приречений на успіх - подібний проект Романа Петровича, який подавався у Верховну Раду років п'ять назад не пройшов навіть першого читання. Та й байдужість до теми міжнародних фінансових донорів не вселяє великого оптимізму - ні Міжнародне агентство розвитку США ні Європейський Союз не виявили своєї зацікавленості в проведенні реформи, що досить показово - в країнах Східної Європи при проведенні таких реформ участь цих організацій була дуже активною. Швидше всього Захід не вірить в щирість намірів реформаторів.

Зрештою, немає чого дивуватись - єдності в тому, як повинна проходити реформа, немає навіть на найвищому рівні. А з огляду на парламентські вибори її часто розглядають, як один з компонентів застосування адміністративного важеля впливу, адже переподіл територій істотно перетрушує місцеву політичну еліту і шанси перемогти в місцевих виборах об'єктивно отримують все-таки провладні структури. Зрештою, політичний аспект реформи - тема окремого розгляду. Наразі метою даного дослідження є бюджетно-економічні аспекти.

Найбільшою дражливою позицією у проекті Закону „Про адміністративно-територіальний устрій” є чіткі кількісні параметри утворення АТО різних рівнів. 5 тис. чол. - для громади, 70 - для району та міста-району (читай - міста обласного значення). Щодо міст-регіонів, то параметр в 750 тис. задовольнив амбіції Львова (758 тис. чол.), хоча й може викликати запитання в жителів не набагато меншого Кривого Рогу (707 тис. чол.). Зрештою, статистична номенклатура ЄС оперує близьким показником для адміністративних одиниць другого рівня (NUTS-2) - від 800 до 3 млн. жителів.

Можна зрозуміти розробників закону - чіткі кількісні параметри краще зрозумілі для виконавців робіт по моделюванню громад та районів. Однак механістичний підхід таїть в собі ряд небезпек. Територіальна реформа здійснюється на багато років і тому слід закладати концептуальні параметри, не кількісні показники, які легко можуть бути змінені, як тільки виникне сприятлива для цього політична кон'юнктура. Очевидно, що десь під чергові вибори знайдеться не один захисник народу, готовий наїхати на горе-реформаторів, які „проїхались по живому”, „ніколи не бачили життя простого хлібороба”, „знищили селянство - основу української автентичності”. Обіцянка „повернути порядок та законність в кожне село” та „наблизити реальну владу до людей” може дати непоганий електоральний урожай, тим більше, що параметри оцінки успішності реформи вельми розпливчасті.

Непростим очікується проходження законопроекту в парламенті. Звичайно, розробники за старими совковими традиціями, готові до торгів про зниження планки. Але це тільки підтвердить відсутність глибокої концептуальної проробки проблеми і посіє сумніви у високому інтелектуальному рейтингу реформаторів. В якості рятівної соломинки апелюють до досвіду Польщі, де після проведення ряду експериментів з дворівневою моделлю нарешті повернулись до трирівневої і зменшили кількість гмін

до 2,5 тисяч з середнім показником 15 тис. чол. на гміну. Але при цьому 23% гмін (578) має чисельність населення меншу за 5 тис. населення - показник, який в нашому законопроекті пропонується як мінімальний. Якщо враховувати нижчу густоту населення в Україні та високі диспропорції між регіонами, то кількість винятків, що будуть зафіксовані при проведенні реформи, досягне політично непристойного рівня.

Як у них.

Розглядаючи досвід проведення реформ адмінтерустрою в Європі, слід констатувати її поразку у Франції в 1970 році, де аргументи на користь комуни, заснованій на базі населеного пункту, як історичної колиски французького духу виявились сильнішими за економічну доцільність. Успіхи в децентралізації управління у Франції проведеної в 1981 році виявились більш переконливими аргументами для французів, що ревно оберігають свої традиції, ніж пропозиції „ййцеголових інтеграторів”. Як результат - з 73 тис. муніципалітетів у Західній Європі половина (36 тис.) залишається у Франції. Зрештою, 95% видатків бюджетів французьких комун – їх власні повноваження і муніципальні проблеми меншою мірою хвилюють державу, яка відкуповується від цих проблем системою фінансового вирівнювання. Більш успішною була реформа адміністративно-територіального устрою в прагматичніших німців, які в період з 1965 по 1975 рік скоротили кількість муніципалітетів з 25 тис. до 8,5. Подібна реформа здійснюється зараз на східних землях Німеччини. Можна згадати також досвід реформи у більш дрібних країнах - Данії, де кількість громад була зменшена з 993 до 275, та кількість районів з 25 до 14, Нідерландів (з 811 муніципалітетів в 1980 році до 504 в 2001 році), Греції (з 5343 в 1997 до 1033 в 2000 році) Швеції - з 2500 до 289. Дещо специфічною є організація самоврядування у Великобританії, де базовий рівень в сільській місцевості був визначений як графство, тому там було залишено лише 46 унітарних територіально-адміністративних одиниць в Англії, 22 - в Уельсі, 32 - Шотландії та 26 - у Північній Ірландії. Великий Лондон має 32 райони, а урбанізовані райони об'єднані в 36 метрополітенних дістрікти.

В Східній Європі, крім Польщі, певні кроки у впровадженні реформи адміністративно-територіального устрою були здійснені в Болгарії у 1991 році – зменшення кількості муніципальних утворень до 262. В Литві зміни адміністративного устрою були найбільш кардинальними – самоврядний статус отримали лише 56 утворень – 12 міст та 44 сільських райони. Таким чином середня кількість населення в АТО (без столиці) в Литві має найвищий в Європі показник – 58,8 тис. чол. Найменш реформованою залишається Чехія з її 6,2 тис. муніципалітетів, та середньою кількістю населення на кожний з них в 1,5 тис. чол., та Словаччина (2,9 тис муніципалітетів, з них 69% - чисельністю менше 1000 жителів), що, зрештою, не зашкодило їм вступити в ЄС.

Постановка питання.

Очевидно, що для аргументації доцільності проведення реформи потрібні серйозні концептуальні положення, вона повинна бути логічною. Інакше головним аргументом противників буде такий: все це робиться, щоб не давати більше коштів самоврядуванню, а наявна інфраструктура на селі достатня для забезпечення соціальних послуг, тому основна проблема - брак коштів. Тобто, потрібно потрусити Міністерство фінансів України і питання розв'яжеться саме по собі. Примітивно, але досить переконливо.

Дійсно, основною причиною, що спонукає проведення реформи є неможливість розв'язання бюджетних проблем. І головним її замовником практично мало б бути Міністерство фінансів, точніше його політичне керівництво. Бюджетна реформа, що почалась в 2000 році практично почала захлинатися при спробі розповсюдження її на сільський рівень. Головний критерій успішності - можливість порівнювати фінансовий стан АТО в межах однієї групи - на рівні села не працює - більша половина з них не має дитячих садків, далеко не в кожному селі працює ФАП, клуби теж закриті. Важко порівнювати бюджети також в тому випадку, якщо різний рівень інфраструктури. В одному селі ФАП - в іншому - амбулаторія, в третьому - дільнична лікарня. Ну, нехай в останньому випадку допущений ляпсус - стаціонарна медична допомога повинна надаватись з районного бюджету. Але знову ж таки, як поступати з рядом міст обласного значення, які мають спільну з районом лікарню. Передача коштів по договору - непогане рішення, але від нього тхне концептуальною недовершеністю та тимчасовістю. Видатки на утримання самоврядування взагалі вражають своєю нелогічністю - нормативна кількість службовців в селі на 200 чол. та 2000 однакова, а навантаження, очевидно, що різне. Повний хаос з перехресними повноваженнями органів самоврядування в містах, які мають в своєму складі інша міста та села.

Слід зауважити, що на відміну від Франції, яка могла собі дозволити залишити різношерсту соціальну інфраструктуру, в Україні місцеві видатки на 80% є делегованими, тобто такими, за які відповідає держава, визначаючи щодо них трансфертну політику. Тому незалежність місцевих бюджетів є досить

обмеженою і залежить від можливості місцевої влади маневрувати в рамках тієї політики, яку закладає Міністерство фінансів.

Можна було б піти найлегшим шляхом - повернути до держави його делеговані повноваження. Реально це означає утримання з державного бюджету видатків на основні соціальні програми - освіту, охорону здоров'я, культуру. Звичайно при цьому податок на доходи фізичних осіб теж потрібно віддати до державного бюджету. Такий варіант може розглядатись як холодний душ для Мінфіну, але має мало шансів бути реалізованим. В політичному плані визнати що реальні ресурси самоврядування становлять не 40 відсотків, як про це бадьоро доповідають керівники держави, а 5 буде незручним з огляду на євро інтеграційні наміри. Та й навіть за наявності стовідсоткового забезпечення фінансування цих повноважень з державного бюджету, такий стан не вигідний ні для держави ні для самоврядування. Суттєві диспропорції в мережі бюджетних установ вимагатимуть створення державних органів для регулювання цих диспропорцій, причому, в основному в ручному порядку, що підвищуватиме корупційну складову системи. Та й дисбаланс у власних доходах самоврядування - платі за землю та місцевих податках та зборах достатньо великий і вимагатиме складної системи вирівнювання, до якої обидві сторони не готові.

Тому головні вимоги до адміністративно-територіального устрою будуть диктуватись з огляду саме на вимоги існуючої бюджетної системи. Звичайно, законодавець може їх не враховувати, але весь попередній досвід показує, що рішення, які не вписуються в логіку бюджетування, або ігноруються, або виконуються вибірково, збільшують люфт для зловживань. Отже, які вимоги до АТО:

- АТО повинні мати ексклюзивну компетенцію;
- Повноваження різних АТО не повинні накладатись;
- Жодне повноваження не повинно бути випущеним з огляду;
- Інфраструктура, яка обслуговується АТО одного рівня та типу, повинна бути типовою та розповсюдженою по всій території України;
- Кожне АТО повинно вкладатись в одну з декількох груп, всі суб'єкти яких будуть підлягати регулюванню єдиної трансфертної політики;
- АТО одного рівня повинно мати інфраструктурні, кадрові та ресурсні можливості для реалізації передбачених для такого АТО всіх компетенцій;
- Рівень дотаційності АТО не повинен бути понад 50%;
- Кількість споживачів в рамках одного рівня АТО не повинні дуже відрізнятись;
- Не повинно бути територій, де споживачі не охоплені послугами АТО всіх різних рівнів;
- Технологічні процедури формування та обслуговування бюджету повинні бути організовані на тому рівні, де існує реальна спроможність виконання бюджету персоналом відповідного АТО.

Принципи формування АТО повинні відповідати принципам, визначеним статтею 86 Бюджетного кодексу:

- 1 рівень – надання первинних соціальних послуг;
- 2 рівень – надання стандартизованих соціальних послуг загального характеру для всіх споживачів;
- 3 рівень – надання спеціалізованих послуг чи для спеціальної категорії споживачів.

Кількість населення та інших споживачів повинні узгоджуватись з галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними спроможностями фінансування цих установ.

Таким чином, сутність адміністративного реформування полягає в створенні окремих утворень, названих „адміністративно-територіальними одиницями”, які об'єднуються в окремі групи. В межах однієї групи здійснюватиметься єдина трансфертна політика.

Моделювання АТО.

Взагалі, введення поняття „адміністративно-територіальна одиниця” викликане необхідністю відділити його від понять “населений пункт” та «поселення», як територію компактного проживання мешканців”. Факт наявності населеного пункту, однак, не завжди повинен створювати правові відносини з державою. Рівень самоорганізації в населеному пункті визначається виборністю представника (старости). А от поняття “адміністративно-територіальна одиниця” передбачає створення певних правових відносин, як от:

- надання певної, визначеної законом, юрисдикції;
- участь у забезпеченні фінансової допомоги відповідному АТО через трансферту політику, відповідно до вимог Бюджетного Кодексу;
- обов'язковість створення органів самоврядування, як представницьких, так і виконавчих, які підзвітні і підконтрольні державним органам з повноважень, визначених законом як делеговані.

З огляду на бюджетні процедури кожне АТО, яке отримує цей статус, матиме прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. З технічного погляду це цілком реальне завдання.

Якщо на рівні АТО здійснюється повне самоврядування, то населені пункти, які не задовольняють умовам віднесення їх до АТО, можуть мати деякі елементи самоорганізації та повноваження, однак наділення їх ними здійснюється не державою, а АТО, складовими яких є ці населені пункти.

Важливим для сільських керівників є питання їхньої долі у випадку ліквідації рад. Очікується введення статусу старост села. Однак тим, хто сподівається на постійну роботу на цій посаді, швидше за все не поталанить. Самоорганізація не означає зобов'язання держави на фінансування затрат на утримання старост. І питання не тільки в нестачі коштів. Це і статус державного службовця, і облік часу, і регламентація роботи, і працевлаштування після чергових виборів – маленької трагедії всіх виборних осіб. І найголовніше – неможливість добору на мізерно оплачувану роботу якісного персоналу та ще й при умові співпадання уподобань електорату з відповідністю кандидата критеріям роботи в системі публічної влади. Тому максимум на що можна розраховувати староста – на невелику компенсацію із сільського бюджету за витрачений для суспільних справ час. До такої умови Міністерство фінансів буде готове пристати і включити відповідний параметр у формулу розрахунку фінансової допомоги сільським громадам.

Вимога типовості АТО диктує необхідність створення моделі, яка максимально формалізуватиме взаємовідносини між державою та самоврядуванням. Крім рівнів, що визначаються наданими повноваженнями, є потреба ввести ще одну відмінну ознаку АТО, яка визначає рівень компактності. Слід розрізняти АТО, створену на базі одного населеного пункту (простий тип) та на базі багатьох – складений. В першому випадку громада створюється шляхом приєднання населених пунктів, в складеному – об'єднання. В останньому випадку залишається ідентифікація кожної складової АТО. Ще одна відмінність полягає в принципі визначення повноважень. Априорі громада повинна мати всі повноваження, визначені законодавством. Складена АТО створюється при умові, якщо деякі рівні повноважень не можуть бути реалізовані простими АТО. Так, тільки місто-регіон спроможне виконати всі повноваження, визначені за самоврядуванням. Місто-район частину цих повноважень зобов'язане передати на більш високий щабель – обласний - АТО складеного типу третього рівня. Містечко чи селище в кадровому та інфраструктурному плані не спроможне виконувати повноваження базового, другого рівня. Тому виконання цих повноважень довіряється АТО складеного типу другого рівня – району. А от дрібні села змушені ввійти в об'єднану сільську громаду для того, щоб реалізувати повноваження первинного рівня. І нарешті ще одна особливість, яка повинна бути вирішена при проведенні реформи – спосіб формування органів влади простого та складеного типу повинні відрізнятись. Якщо для АТО простого типу пропорційні вибори ще можна пояснити, то рада АТО складеного типу, що представляє інтереси окремих суб'єктів права, повинна обиратися на іншій основі, яка передбачає представництво суб'єктів. Це потрібно для того, щоб жителі центральної садиби (центру району чи області) не домінували в раді. Інакше очікується захиріння віддалених сіл, як це було в свій час при укрупненні колгоспів. Якщо ми вже претендуємо на своє місце в Європі, чи не слід запозичити схему формування Європейської комісії – одна її половина обирається від представництва кожної країни, інша – пропорційно до кількості населення. Очевидно, що при цьому голова ради повинен обиратись не на прямих виборах, а радою. Щодо міської громади, то наявність в ній інших поселень є недопустимим - висока організація управління містом вимагає єдиної системи управління. Тому створення такої громади повинно відбуватися лише шляхом приєднання навколишніх сіл з утратою останніми самоідентифікації. Інакше продовжуватиметься війна повноважень, яка спостерігається зараз на прикладі Великої Ялти чи агломерацій Донецької та Луганської областей. Щодо селищної громади, яка є проміжним елементом між сільською та міською, то вона може складатися з декількох поселень з домінуванням одного з них. При цьому слід забезпечити вплив окремих поселень на прийняття рішень в такій громаді.

Схематично моделі АТО вкладаються в нижче приведену таблицю. У формульному розрахунку ці особливості повинні враховуватись. В проекті закону, щоправда такої градації немає.

Рівень/тип	Простий	Складений	Обмеження
1 рівень	Селище, містечко	Сільська, селищна громади	Не менше 2,5 тис. чол. Для сільської громади – не більше 6 км. від центрального населеного пункту
2 рівень	Місто-район	Район	Не менше 40 тис. чол. Для району – не більше 40 км від центру
3 рівень	Місто-регіон.	Область	Не менше 750 тис. чол..

Виходячи з вимоги наблизити до споживача найбільшу кількість соціальних послуг, вважається за доцільне визначити такий типовий перелік установ та функцій, які будуть здійснюватись на кожному рівні:

1 рівень - загальна освіта (школа на АТО, початкова школа - в кожному населеному пункті), дошкільна освіта; охорона здоров'я (амбулаторія на АТО, фельдшерсько-акушерський пункт в кожному селі); культура та спорт (всі заклади культури та спортивні споруди), надання соціальної допомоги, землеустрій, сільська (селищна, міська) рада, благоустрій території;

2 рівень - освіта - методологічна та кадрова робота, школи-інтернати загального профілю; охорона здоров'я - стаціонарні лікарні широкого профілю, стоматологічні поліклініки, ветеринарна допомога; культура та спорт - заходи загального районного значення, ДЮСШ, музичні школи та школи естетичного виховання, нарахування соціальної допомоги, будинки для перестарілих, ведення земельного кадастру;

3 рівень - ПТУ, школи-інтернати спеціального профілю, спеціалізована медична допомога, філармонії, музейна справа, інвестиційний розвиток території області.

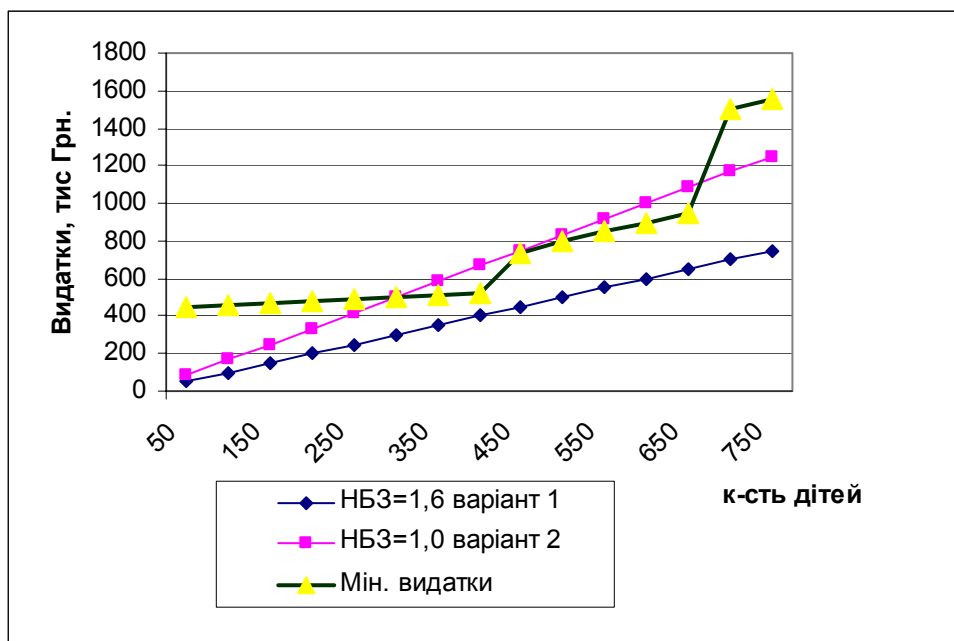
Слід також потурбуватись про розміщення на території АТО представників державної влади. Так на території сільської громади обов'язково має нести службу дільничний міліціонер, та представник Державного казначейства зі своїм комп'ютером (зараз для оплати покупки віника сільським бухгалтерам по кілька разів доводиться їхати в районний відділ Казначейства). Щодо землеустрою, то очевидно, що це повинна бути функція самоврядування, однак ведення контролю через створення депозитарію кадастрової інформації, повинно бути в компетенції обласної державної адміністрації як і більшість контрольних функцій. До речі, повноваження територіальних органів виконавчої влади держави та доцільність створення проміжних між областю та районом їх підрозділів вимагає окремого серйозного доопрацювання.

Обмеження в розмірах АТО.

Як розрахувати найменшу кількість населення для надання статусу АТО відповідного рівня. З однієї сторони, позиція уряду - максимально збільшити цей показник - при цьому передбачається економія ресурсів на утримання бюджетної сфери. Однак при цьому для АТО складеного типу (сільська громада, район) необхідно забезпечити керованість територією, з боку, - влади та доступністю послуг для мешканців цих АТО. Для села - це фізична можливість пішки дійти до відповідних бюджетних установ протягом години, для району - доїхати громадським транспортом протягом години. Звичайно, ці відстані залежать від рівня комунікації, однак максимальна віддаленість від центральної садиби диктується таким на перший погляд віртуальним поняттям як реал життя - територія, де здійснюється 85% життєвого циклу людини. Села, розташовані на відстані понад 7 км., не сприймаються як рідні мешканцями цих сіл і штучне їх об'єднання породжуватиме відцентрові сили. Це визначає по суті верхню планку кількості населення в сільській громаді. Це показник практично не перевищуватиме 10 тис. населення.

Однак, при всій привабливості такого філософського підходу, стійкість системи визначатиметься більш прозаїчними параметрами, насамперед, можливістю та доцільністю фінансування мережі бюджетних установ, що надають соціальні послуги. З одного боку, потрібно оцінити фінансові ресурси на душу населення, які можуть бути надані державою шляхом трансфертної політики. З іншого боку - мінімальними видатками, які повинні бути закладеними в бюджеті для забезпечення функціонування бюджетних установ з тим, щоб вони могли надавати послуги населенню на рівні встановлених для відповідного рівня АТО стандартів. І нарешті потрібно визнати, що бюджетні установи повинні працювати з відповідним навантаженням, яке визначене галузевими нормами. І взагалі, доцільно законодавчо визначати не кількісні параметри числа мешканців для утворення АТО, а концептуальні засади, одною з яких є нормативне завантаження споживачами бюджетних установ. Це більш стійкий та зрозумілий параметр.

Для сільської громади головною бюджетною установою, яка практично виправдовує існування самоврядування в сільській громаді, є школа. В селі - населеному пункті - це початкова школа (ну і церква, звичайно). Навіть не дитячий садок - дрібні діти можуть бути і при матері, а саме початкова школа.



Розглянемо показники фінансового стану такої загальноосвітньої школи. Відповідно до Бюджетного кодексу України розрахунки планованих витратків, що є основою трансфертної політики держави, здійснюються в розрахунку на споживача, в даному випадку - дитину шкільного віку. При цьому оперують поняттям норматив бюджетної забезпеченості (НБЗ). Функція залежності витратків від кількості населення таким чином лінійна. (див графік) При цьому Міністерство фінансів виходить з наявності ресурсів та політичної кон'юнктури. Якщо врахувати, що самоврядування практично не представлене в уряді лобістами, як інші галузеві міністерства, то серйозно заступитися за нього практично немає кому. Тому залежно від величини нормативу бюджетної забезпеченості пряма витратків може мати різний нахил (варіант 1 відповідає НБЗ, що становить 1,6 тис. грн./учня, варіант 2 – 1 тис. грн./учня, встановлений для бюджету 2005 року). Потрібно оперувати не тільки нормативом бюджетної забезпеченості, що визначає можливості фінансової системи країни, але й тими мінімальними видатками, які необхідно здійснювати, для того, щоб можливо було виконати повноваження, які надаються самоврядуванню. Адже незалежно від кількості споживачів, для того, щоб бюджетна установа існувала, повинні бути здійснені постійні видатки. Для тієї ж школи такими постійними, мало залежними від кількості дітей, є зарплата вчителям, енергоносії, утримання та ремонт приміщення. Інші видатки пропорційні кількості дітей – харчування, медобслуговування. До наповнюваності 35 учнів нові класи намагаються не відкривати з метою економії ресурсів. Потім йде підйом кривої мінімальних видатків після показника для 400 дітей на графіку мінімальних видатків пов'язаний з необхідністю відкриття додаткових класів і появою нових постійних видатків (зарплати вчителям). Далі такі відкриття класів не приводять до різких коливань, що пояснює факт майже лінійної залежності витратків від кількості учнів у великих громадах. Практично на них і орієнтується Міністерство фінансів, розраховуючи трансферти. Наступний стрибок відбувається при появі капітальних видатків – будівництва школи чи капітального ремонту. Перетин кривої мінімальних видатків та прямої планованих витратків за НБЗ вказує на мінімальну кількість споживачів, вище якої можна гарантувати фінансову стабільність роботи бюджетних установ. Очевидно, чим більший норматив бюджетної забезпеченості, тим при меншій кількості споживачів ці графіки перетинатимуться. У випадку 2 (на графіку) ці графіки можуть взагалі не перетинатись, що означає хронічне недофінансування (це спостерігається в 2005 році навіть для міст). Тому, щоб виключити політичні ігри та суб'єктивізм необхідно застосовувати також і інші параметри, які є більш стабільними та обґрунтованими. Найбільш логічними в цьому випадку є застосування галузевих норм. Щодо тієї ж селищної школи, потрібно застосувати галузевий норматив наповнення класів - 25 - в сільській місцевості. При наявності 11 класів, мінімальна кількість дітей у школі, яка буде братись Мінфіном до розрахунку, як нормальна загрузка цієї бюджетної установи – 300 дітей. Потрібно врахувати, діти шкільного віку в середньому складають 12% жителів, тому мінімальна громада, гідна отримати статус АТО, повинна налічувати 2,5 тис. жителів. Це, щоправда, ще не означає, що планка, визначена в проекті закону повинна бути знижена, однак ця позиція може бути суттєвою при визначенні рівня самодостатності громади.

Виходячи з цих розрахунків, можна отримати мінімальний норматив бюджетної забезпеченості, для школи селища, що має нормативну кількість дітей – споживачів соціальної послуги, яка зветься

«середня освіта». Якщо мінімальні постійні видатки на школу становлять 450 тис. грн., а 50 тис.- змінні видатки (166 Грн/учня), залежні від кількості дітей, то норматив бюджетної забезпеченості буде становити $500/300=1,6$ тис. Грн. на дитину шкільного віку. Цей показник можна було б брати в розрахунки трансфертів для всіх простих АТО групи, яка відповідає містечку та селищу. Для АТО складеного типу (сільська об'єднана громада) розрахунки нормативу є складнішими, оскільки сюди потрібно закладати видатки на утримання початкових шкіл. А для цього необхідно знати скільки початкових шкіл включати в розрахунки.

Для визначення мінімального розміру району чи міста-району за основу повинні братись видатки на утримання лікарні. Нормативна кількість ліжок, відділень, обслуговуючого персоналу, нормативна вартість надання медичних послуг - ось параметри, які визначають мінімальні розміри АТО другого рівня. Попередні розрахунки виходять на показник в 40 тис. жителів.

Потреба визначення мінімального розміру громади особливо стає актуальною при вирішенні найбільш складного питання реформи адміністративно-територіального устрою - що робити з винятками із загального правила. А таких винятків буде багато - вийти на об'єднану громаду з нормативною кількістю населення в Поліссі, в гірській місцевості, в херсонському степу досить важко. Однак державний підхід полягає в тому, що навіть на таких мало населених територіях повинно бути створене АТО з повним комплексом передбачених повноважень та відповідною соціальною інфраструктурою. Очевидно, що традиційний розрахунок за нормативами бюджетної забезпеченості на споживача не забезпечує мінімальних видатків, прирікаючи такі громади до фінансового животіння. Тому для таких бюджетів розрахунки повинні вестись за мінімальними видатками, розрахованими для АТО мінімального розміру, де забезпечуються галузеві нормативи навантаження. Звичайно, умови надання такого статусу повинні бути прописані в законі. Безперечно, таких винятків повинно бути небагато - не більше 10% і рішення про створення таких АТО повинні прийматись виключно законом, причому лише за поданням уряду, для того, щоб популізм деяких депутатів не затьмарив здоровий глузд. Якщо такі умови не будуть дотриматись, Міністерство фінансів просто відмовиться від надання додаткових коштів для таких дрібних громад і буде розраховувати трансферти, виходячи з кількості споживачів, а не з мінімальної потреби.

Щодо міст-районів та районів, то винятки з правила не повинні приводити до перегляду політики Міністерства фінансів щодо встановлення нормативів бюджетної забезпеченості на споживача незалежно від кількості населення в такому АТО. Іншими словами - хоче місто чисельністю в 30 тис. мешканців приєднатись до когорти міст-районів - будь ласка, але розрахунки мінімальних видатків будуть проводитись, виходячи з 30 тис. мешканців. І при цьому мережа соціальних закладів повинна бути відокремлена. Тобто таке явище, як спільна для міста та району міська районна лікарня - досить розповсюджений нині випадок - не вписується в концепцію адміністративно-територіального устрою, і стане на перешкоді надання містечку статусу міста-району.

Такі самі правила стосуються і міст регіонів. Високі капітальні та поточні видатки на утримання та розвиток закладів, що надають спеціалізовані послуги (насамперед лікування складних та специфічних захворювань), повинні розхолодити багатьох керівників великих міст, адже розрахунки трансфертів будуть проводитись на мешканця.

Вимоги до моделювання.

Трансфертна політика, тобто вплив держави на збалансування повноважень та ресурсів самоврядування є стрижневим в реформі. Від вірно вибраної формули міжбюджетних взаємовідносин між державою та самоврядуванням залежить динаміка розвитку територій. Так, пріоритети для міст обласного значення, закладені в Бюджетному кодексі, були прекрасним стимулом для зростання їх бюджетів протягом останніх чотирьох років. Однак щодо сіл та містечок, що залишались в тіні районів, не було вироблено адекватної політики, що і зрозуміло - не з руки Мінфіну возитись із 11 тисячами сільських бюджетів.

Наразі існує певна політична воля на збереження села. Принаймні, вона прослідковується в установці Президента Ющенка - жодне село не повинно бути залишене без уваги держави. В перекладі на бюджетну мову це означає - в кожному селі повинна бути інфраструктура, яка забезпечує самовідновлення продуктивних сил. Реально це - ФАП, клуб та початкова школа, навіть не дитячий садок - до 6 років дитина може бути і при матері, а саме початкова школа. Очевидно, що найпростіший шлях - прорахунок потреби, виходячи з існуючої чи бажаної інфраструктури бюджетних установ, є не найраціональнішим. Більш інтелектуальним є інша методика, що ґрунтується на виборі модельних АТО.

Для кожної групи АТО потрібно взяти середньо статистичну і здійснити розрахунки трансфертів саме для неї, переніши потім результати на АТО всієї групи. Для міст-районів це може бути місто чисельністю в 100 тис. населення. Якщо взяти до уваги наявність 27 тис. сільських поселень в Україні, де

проживають 21 млн. селян, то прості підрахунки показують, що в середньому на кожну тисячу мешканців припадає 1,4 поселення. Враховуючи, що при створенні громад левова їх доля буде коливатись в районі 4-6 тис. населення, можна з великою долею достовірності стверджувати, що розрахунки, проведені для громади в 5 тис. населення будуть репрезентативними, тому коректними. При цьому середня кількість поселень в такій громаді становить 7. До речі ці підходи дуже добре корелюють з результатами моделювання в Київській області. При середній кількості населення в сільській громаді в 5,3 тис. населення, кількість поселень становить 7,2 що майже відповідає співвідношенню 5:7.

Отже, обравши видатки на утримання бюджетних установ в такій віртуальній громаді в 5 тис. жителів, можна отримати показники нормативи бюджетної забезпеченості як результат ділення цих видатків на показник чисельності населення - 5 тис. жителів. Даний норматив буде коректним розповсюдити на обрахунок видатків в усій групі таких АТО від найменшого в 2,5 тис. жителів до найбільшого в 10 тис. Звичайно, при цьому припускається, що функція залежності видатків від кількості споживачів лінійна та починається в центрі системи координат. Для таких видатків, які не дуже залежать від кількості споживачів і вимагають суттєвої постійної складової, вимірювання здійснюються для двох точок. Це стосується видатків на утримання органів самоврядування.

Отже, який профіль модельної сільської громади. Основу її складає два досить великих села понад 1200 чол. та п'ять дрібніших - від 300 чол. при середньому показнику в 600 жителів. Типова структура бюджетних установ наступна: 2 загальноосвітні школи, куди, починаючи з п'ятого класу доїжджають учні з інших сіл громади (ось вона - суть програми „сільський автобус”). В кожному малому селі є початкова школа. Середня наповнюваність класів ЗОШ - 27, що відповідає галузевим нормам, середня наповнюваність класів в початковій школі - 7 учнів - більше при такій низькій демографічній активності просто немає. Чому дві, а не одна загальноосвітня школа. В одну неможливо вчасно довести всіх учнів 5-11 класів, загальною кількістю $7 \times 5 \times 7 = 245$ дітей. Та й діючи інфраструктуру потрібно враховувати - практично в більшості нинішніх сіл чисельністю понад 1 тис. жителів функціонує загальноосвітня школа. Таким чином, для визначення нормативу видатків на освіту необхідно розрахувати мінімальні видатки на утримання п'яти початкових та двох ЗОШ шкіл та поділити на 600 учнів - розрахункова кількість дітей віком від 6 до 17 років в громаді на 5 тис. мешканців.

Для розрахунку видатків на охорону здоров'я моделюється надання послуг однією амбулаторією та шістьма ФАПами. Для видатків на культуру - це будинок культури, шість клубів та сім бібліотек. Програми соціального захисту відповідно до галузевих нормативів навантаження дають потребу в наявності 12 соціальних працівників на громаду. Заради повної картини необхідно додати видатки на утримання штатної одиниці інструктора по спорту, у функціональні обов'язки якого входило б утримання сільського стадіону у чистоті.

Ресурси.

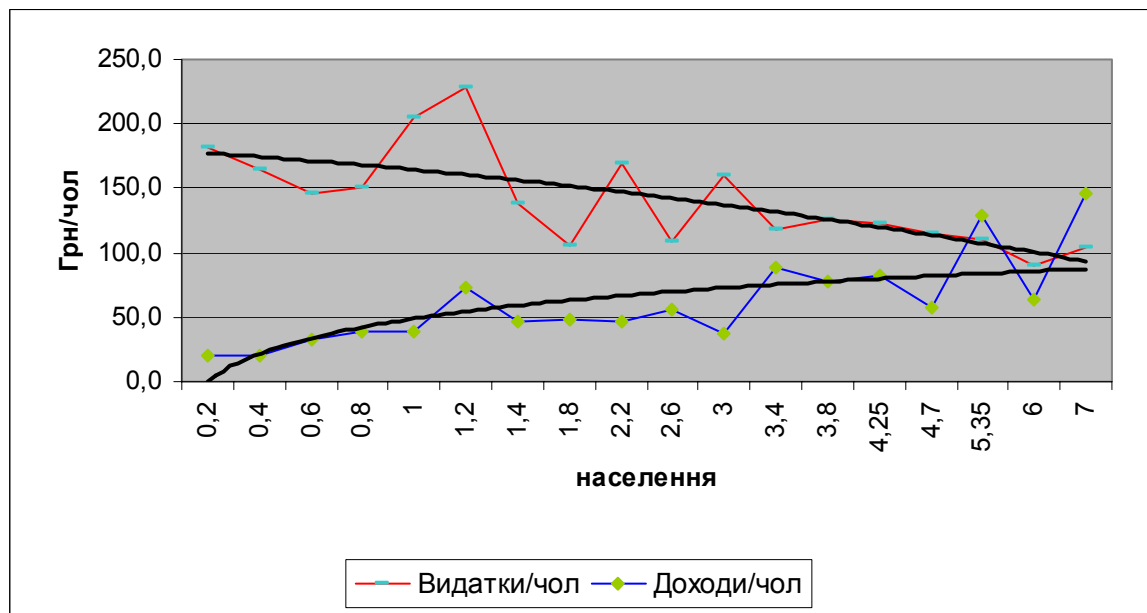
Декілька слів про ресурсні можливості забезпечення такої схеми адміністративно-територіального устрою. Однією з умов надання статусу АТО є щонайменше 50-відсоткове забезпечення його бюджету закріпленими доходами. Зараз ця вимога задовольняється лише для 20 відсотків сільських рад. Навіть після перерозподілу доходних повноважень між районом та громадою ця цифра зміниться несуттєво. Збільшення ставки податку на доходи фізичних осіб з 13 до 15 відсотків дещо покращить ситуацію. Але найбільш очевидною на сьогодні видається рішуча відмова від надання будь-яких пільг від сплати податків, що зараховуються до місцевих бюджетів. Пільги не тільки негативно впливають на фінансовий стан самоврядування. Вони розбещують платників податку. Наприклад, в багатьох випадках поля не засіваються і не обробляються, тому що власник чи орендар, звільнений від сплати фіксованого податку, не несе за це ніякої відповідальності і тримає землю виключно для спекулятивних цілей. За розрахунками при відміні пільг навіть до проведення реформи адміністративно - територіального устрою кількість глибоко дотаційних місцевих бюджетів зменшиться до 30%. Особливо небезпечна соціальна пільга по податку на доходи фізичних осіб, яка при повному її застосуванні в 2007 році з'їдала до 60 відсотків доходів сільських громад. Не менш небезпечний своєю не прогнозованістю податковий кредит по цьому податку. І відношення політичної еліти до питання про відміну цих руйнівних для сільських бюджетів пільг реально показуватиме їхню зацікавленість проблемами села.

Звичайно, слід удосконалити і формулу розрахунку трансфертів з метою заохочення старанності місцевого керівництва до нарощування доходів, основу яких складає податок на заробітну плату. Наразі такі стимули досить слабкі, однак після проведення реформи такі перспективи з'являться.

І, звичайно, суттєвий фактор, який впливає на прийняття рішення щодо надання статусу – АТО – економічна активність. Ідеальний варіант – 80 відсотків зайнятості мешканців громади здійснюється в межах цієї громади. Оскільки основу місцевого бюджету складає податок на доходи фізичних осіб, при цьому виконуватиметься вимога низької дотаційності громади.

Цікаво, що при об'єднанні поселень в середньостроковому плані йде збільшення доходної частини бюджетів громад в розрахунку на мешканця. Так, аналіз доходної частини сільських бюджетів при розрахунках на 2004 рік показує, що при середньому значенні кількості населення в 1,0 тис. мешканців в нинішній сільській раді він становить 40 Грн./чол., а в громаді в 5 тис. чол. він становить - 80 Грн./чол.

Таким чином, вчення класиків політичної економії про появу нової якості при концентрації капіталів справедливе також і для публічних фінансів. І, як показують розрахунки зі збільшенням громади зменшуються відносні видатки на мешканця та покращується ефективність використання коштів. Тому можна з часом очікувати зниження рівня дотаційності громад.



Вартість реформи.

Питання вартості не таке однозначне. Суми в мільярди доларів, що фігурують, насправді вимагають пояснення. Слід розділяти дві складові - поточні видатки та капітальні, на проведення самої реформи. Щодо останніх, то оскільки вони носять разовий характер, можна говорити про системну позику, яку нам можуть надати міжнародні фінансові інституції одразу, як тільки буде представлений детальний план заходів на проведення реформи. Головні, хоч і не остаточні статті витрат на ці цілі:

- капітальні видатки на перенесення адміністративних центрів, в першу чергу, в новостворених районах;
- виплата звільненим чиновникам компенсації;
- виготовлення печаток, карт, штампів;
- підготовка персоналу;
- забезпечення інфраструктури робочих місць;
- проведення роз'яснювальної роботи та PR компаній.

Складніше з поточними видатками. Інколи саме додаткові поточні видатки оцінюють як ціну реформи. Насправді, хронічне недофінансування місцевих бюджетів спостерігається вже декілька років, особливо для сільських та селищних. І хоча симптоми цього у вигляді заборгованостей по зарплаті, високої її частки у сумі всіх видатків, деградації інфраструктури мали б бути тривожним сигналом, однак в оману вводить загальний рівень виконання місцевих бюджетів. І це цілком можна зрозуміти, якщо врахувати, що більшу частину перевиконання бюджетів беруть на себе крупні міста. Розрахунок же видатків на основі модельних громад просто унаочнює величезний розрив між зобов'язаннями держави щодо делегованих повноважень та реальними коштами, які для цього виділяються. Необхідність їх фінансування існує незалежно від того, чи буде проведена реформа адміністративно-територіального устрою. Вже в Бюджетній резолюції на 2006 рік відмічається, що розрахунки місцевих бюджетів будуть проводитись на основі соціальних стандартів. Технологічно це виглядає так - береться декілька міст, розраховуються мінімальні видатки відповідно до всіх законів та підзаконних актів по кожній галузі, отримана сума ділиться на кількість населення - таким чином отримується норматив соціальної забезпеченості, який усереднюється. Норматив бюджетної забезпеченості або пови-

нен відповідати нормативу соціальної забезпеченості, або відповідні підзаконні акти повинні призупинятися законом про Державний бюджет.

Робота над нормативами соціальної забезпеченості йде повним ходом у Бюджетному комітеті Верховної Ради і контролюється Головою Верховної Ради, який заявив, що при підготовці Державного бюджету на 2006 рік, місцеві бюджети будуть розглядатись насамперед, а потім вже будуть задовольнятись інтереси лобістських груп. Це дає надію, що стан місцевих бюджетів покращиться незалежно від того, чи буде запущено адміністративно-територіальну реформу.

Інша справа, що механістичне збільшення місцевих бюджетів не вирішить проблему ефективності їх управління, особливо на рівні сіл, селищ та районів. Через деякий час знову виявиться, що виділених коштів не вистачає, що держава знову популістськи збільшує мінімальну зарплату, при цьому забуваючи прорахувати, чи стяги коштів в місцевих бюджетах для забезпечення цих видатків. Тому лише створення наскрізної системи бюджетування дозволить гарантувати реальне забезпечення зобов'язань держави перед своїми громадянами, де б вони не проживали в мегаполісі чи на хуторі. А ось тут без створення уніфікованих адміністративно-територіальних одиниць не обійтись.

Деякі наслідки.

Які наслідки проведення реформи щодо зміни інфраструктури? Питання далеко не риторичне. Практично через бюджетну удавку зараз йде закриття ФАПів, клубів, шкіл та дитячих садків, коштів на утримання яких немає в бюджетах. Щоправда про це прямо не вказується, однак «приведення інфраструктури під фінансові можливості» йде повним ходом і досить хаотично. Не можна сказати, що після проведення реформи такі явища одразу закінчаться. Однак розрахунки під типову інфраструктуру створюють базу для прийняття продуманих рішень керівників місцевих рад під власну відповідальність. Наприклад, що краще в сільській громаді на 4 тис. мешканців - утримувати дві загальноосвітні школи, чи організувати довіз дітей до однієї, де сконцентрувати кращі кадри за рахунок економії на енергоносіях та керівного педперсоналу. В цьому і полягає місцева політика.

Через збільшення повноважень громади зростає її політичний статус, що забезпечує основу стабільності політичної системи, крім цього міняється співвідношення видатків районного бюджету та бюджетів громад. Якщо зараз це співвідношення 1:5, то після проведення реформи воно буде 3:1 - на користь громади. Це допоможе містам, які втратять статус міст обласного значення, пережити певний психологічний шок. Адже насправді їх значення зростає, тому різниця між місто-районом та простим містом визначатиметься невеликою добавкою у вигляді нормативу на виконання повноважень другого рівня (районного).

Проведення адміністративно-територіальної реформи дозволить замінити методику розрахунку місцевих бюджетів від розрахунку на макрорівні до використання методу базових АТО. Це серйозно укріплює прогнозованість у формуванні місцевих бюджетів та відкриває перспективи для багаторічного планування, залучення позик та переходу на більш інтелектуальні методики планування місцевих бюджетів.

Отже, реформа адміністративно-територіального устрою - не механічне скорочення кількості рад та перекроювання територій, а головне завдання її - зведення воєдино в одному місці центрів прийняття рішення, відповідальності за них та кадрового і фінансового забезпечення. Практично це форма суспільного договору між державою та самоврядуванням. Якщо це буде здійснено, то мета реформи - покращення надання соціальних послуг громадянам України буде досягнуто. А для цього потрібно ретельне та виважене продумування всіх елементів реформи та широка просвітницька робота. Інакше не слід очікувати підтримки реформи пересічними громадянами. А чиновники, які інтуїтивно відчувають страх перед будь-якими змінами, просто заговорять реформу, скомпрометують її та просто тихо засаботують. Час кавалерійських атак минув-пора думати головою.

Юрій Ганущак, член робочої групи по проведенню адміністративно-територіальної реформи по Київській області, експерт АМУ з питань бюджету.

6. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ЧЕРГОВА СПРОБА КОСМЕТИЧНОГО РЕМОНТУ, ЧИ СИСТЕМНОЇ РЕКОНСТРУКЦІЇ?

Підготовка основної частини дослідницько-аналітичного матеріалу щодо перспектив розвитку місцевого самоврядування в Україні (в контексті внесення змін до Конституції) була завершена ще в березні 2005 року. Та перебіг політичних подій і повільний (з об'єктивних та суб'єктивних причин) розгляд питань Конституційним Судом України змусили відкласти написання цієї статті на більш пізній час.

Коротко про суть проблеми. Як відомо, ще 8 грудня 2004 року з метою удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні Верховна Рада України фактично без розгляду та обговорення проголосувала проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України" (далі – Законопроект), яким пропонується внести зміни до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України. Це було зроблено поспіхом і в екстремальних умовах. Цей законопроект відповідно до Постанови Верховної Ради України "Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України" Голова Верховної Ради України надіслав до Конституційного Суду України (далі – КСУ) для надання висновку щодо відповідності його вимогам статей 157 і 158 Конституції України. *Внесення змін до Конституції України, як зазначено в Постанові, викликано необхідністю удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні.* Час, а також висновок і зауваження КСУ щодо цього законопроекту ще раз підтвердили справедливість народної мудрості про те, що в серйозних справах потрібно керуватися принципом: сім разів відмір – і один раз відріж. Відповідно до частини першої статті 157 Конституції України Основний Закон держави не може бути змінений, якщо зміни, зокрема, спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Конституційний Суд України (у справі № 1-в від 07.09.2005 року)¹¹ дійшов висновку, що запропоновані в Законопроекті зміни до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України відповідають вимогам статті 158 Конституції України та не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, вимог частини першої статті 157 Конституції України – також додержано.

Крім того, Конституційний Суд України, здійснюючи перевірку Законопроекту на додержання встановлених у частині першій статті 157 Конституції України вимог щодо неприпустимості змін, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, дав позитивну оцінку кожному його положенню. Попри все, як показує життя, в цей законопроект треба вносити зміни. І це не є трагедія. Зміни до законопроекту умовно можна поділити на три блоки.

Перший блок змін.

Конституційний Суд України звернув увагу законодавця на ряд неузгодженостей в законопроекті та відсутність в ньому деяких проміжних правових механізмів. Проаналізуємо зауваження Конституційного Суду в цій справі.

Перше зауваження Конституційного Суду стосується положення частини першої нової редакції статті 118 Конституції України, згідно з яким виконавчу владу **представляють** місцеві державні адміністрації.

Конституційний Суд вважає, що „термін *“представляють”*, на відміну від уживаного в чинній редакції статті 118 Конституції України *“здійснюють”*, не відповідає функціональній характеристиці місцевих державних адміністрацій, яка визначена у статті 119 Основного Закону України”. На мою думку, цю невідповідність легко усунути, виклавши частину першу та другу статті 118 Конституції в редакції:

"Стаття 118. Здійснення (реалізацію) повноважень виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі в межах та порядку, визначених законом, забезпечують місцеві державні адміністрації.

Організація та діяльність місцевих державних адміністрацій визначаються законом".

В такий спосіб в статті 118 буде збережена та ж функціональна характеристика місцевих державних адміністрацій, яка зафіксована у статті 119 Основного Закону України.

¹¹ справа № 1-в від 07.09.2005 року за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України)

В своєму **другому зауваженні** Конституційний Суд України звертає увагу на те, що в частині першій статті 95 Конституції України, де йдеться про бюджетну систему України, зберігається поняття територіальної громади, що не узгоджується з терміном “громада”, визначеним у пропонованій редакції статті 133 Конституції України. Це зауваження (технічного характеру) КСУ можна легко усунути шляхом вилучення з частини 1 ст.95 Конституції України терміну „територіальними”. **Третє зауваження.** Конституційний Суд України вважає, що положення запропонованої частини першої статті 140 Конституції України щодо гарантування законом місцевого самоврядування не узгоджується зі статтею 7 Конституції України, якою встановлено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Тобто в чинній Конституції України закріплено гарантії вищого рівня, ніж запропоновано змінами.

На мою думку, це зауваження є дискусійним, але і його усунути можна легко, виклавши частину першу статті 140 в редакції: ***"Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і гарантованою Конституцією можливістю жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах і порядку, визначених Конституцією та законами України"***.

В четвертому зауваженні Конституційного Суду мова йде про те, що „У частині шостій нової редакції статті 140 Конституції України зазначено, що підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом. Це положення не узгоджується з частиною третьою статті 143 Конституції України, в якій передбачено можливість надання, а не делегування законом органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади і зазначено, що держава фінансує здійснення цих повноважень”.

Це зауваження можна зняти відповідною зміною частини третьої статті 143 Конституції України, виклавши її в редакції: „Органам місцевого самоврядування можуть **делегуватися** окремі повноваження органів виконавчої влади **в порядку і межах, встановлених законом**. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності”.

І нарешті, **п'яте зауваження** зводиться до того, що КСУ вважає доцільним визначити в цьому Законопроекті механізм функціонування районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування до сформування нового складу місцевих рад та інших органів місцевого самоврядування відповідно до цього Закону.

Тут слід зазначити, що юридичний зміст механізму функціонування районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування містить дві основні складові:

- **механізм функціонування і діяльності районних державних адміністрацій, районних рад та їх виконавчих органів** з дня проведення у березні 2006 року чергових виборів до місцевих рад п'ятого скликання до сформування нового складу місцевих рад та інших органів місцевого самоврядування (і до проведення територіальної реформи);

- **механізм функціонування і діяльності органів місцевого самоврядування після проведення територіальної реформи.**

На мою думку, Конституційний Суд України, ухвалюючи рішення по цій справі¹² та формулюючи п'яте зауваження, врахував, зокрема, реальну обставину щодо неможливості проведення територіальної реформи в Україні до квітня 2006 року. А це означає, що чергові вибори до місцевих рад відбудуться відповідно до чинної Конституції України з прив'язкою до існуючої територіальної основи. Перші дев'ять місяців діяльності нової влади довели, що питаннями кадрового, структурного, правового, матеріально-технічного забезпечення процесу реформування територіального устрою України як на державному так і на місцевому рівнях – практично ніхто не займався. Виняток складали одинаки-ентузіаста та робочі групи, які працювали на аматорському рівні. Більше того, за умови незмінності тенденцій в кадровій політиці нового Президента України, неважко передбачити дуже повільний темп просування територіальної реформи і в наступні чотири роки.

Враховуючи викладене вище та виходячи з двох основних складових юридичного змісту механізму функціонування та діяльності районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, пропоную перехідні положення цього законопроекту викласти в такій редакції:

„Цей Закон набирає чинності:

¹² справа № 1-в від 07.09.2005 року за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України)

1. **В частині функціонування і діяльності районних державних адміністрацій, районних рад та їх виконавчих органів** - з дня проведення у березні 2006 року чергових виборів до місцевих рад п'ятого скликання.

1.1. Після набуття чинності цим Законом до сформування нового складу районних рад та їх виконавчих органів районні державні адміністрації набувають статусу виконавчих органів районних рад. 1.2. Голови районних рад після набуття чинності цим Законом до сформування нового складу районних рад та їх виконавчих органів набувають статусу голів районних рад та голів виконавчих органів районних рад відповідно до Конституції України.

1.3. Голови районних державних адміністрацій після набуття чинності цим Законом до сформування нового складу районних рад та їх виконавчих органів набувають статусу перших заступників голів виконавчих органів районних рад.

2. **В частині норм, пов'язаних з новим територіальним устроєм України** – з дня завершення відповідно до закону практичного утворення громад, але не пізніше дня проведення чергових виборів до місцевих рад шостого скликання.

У випадку завершення практичного утворення громад не пізніше, ніж за рік до проведення чергових виборів до місцевих рад шостого скликання – проводяться позачергові вибори до місцевих рад.”

Всі пропозиції, викладені вище, щодо урахування зауважень Конституційного Суду України для більшої наглядності подамо у вигляді таблиці 1.

Таблиця 1.
Зміни до законопроекту про внесення змін до Конституції України в частині удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. N 3207-1), які усувають зауваження Конституційного Суду України.

Закон України „Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування” (реєстр. N 3207-1).	Пропозиції щодо змін (нова редакція окремих статей) Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. N 3207-1).	Автор (ініціатор) пропозицій. Зауваження, коментар
ЗАКОН УКРАЇНИ Про внесення змін до Конституції України Верховна Рада України п о с т а н о в л я є : І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., N 30, ст. 141) такі зміни :	ЗАКОН УКРАЇНИ Про внесення змін до Конституції України Верховна Рада України п о с т а н о в л я є : І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., N 30, ст. 141) такі зміни :	
2. Статтю 118 викласти в такій редакції: "Стаття 118. Виконавчу владу в областях, містах Києві та Севастополі в межах та порядку, визначених законом, представляють місцеві державні адміністрації. Особливості організації та діяльності Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначаються законом.	"Стаття 118. Здійснення (реалізацію) повноважень виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі в межах та порядку, визначених законом, забезпечують місцеві державні адміністрації. Організація та діяльність місцевих державних адміністрацій визначаються законом.	Зауваження 1 Конституційного Суду: „Проте викликає зауваження положення частини першої нової редакції цієї статті, згідно з яким виконавчу владу представляють місцеві державні адміністрації. Термін представляють”, на відміну від уживаного в чинній редакції статті 118 Конституції України “здійснюють”, не відповідає функціональній характеристиці місцевих державних адміністрацій, яка визначена у статті 119 Основного Закону України.
Ця зміна в законопроекті 3207-1 – не пропонувалася . Частина 1 ст.95:	частини 1 ст.95 Стаття 95. Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого	Зауваження 2 Конституційного Суду: „Водночас Конституційний Суд України звертає увагу на те, що в частині першій статті 95 Конституції України, де йдеться

Стаття 95. Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.	розподілу суспільного багатства між громадянами і громадами. Слово „територіальними” – вилучено.	про бюджетну систему України, зберігається поняття територіальної громади, що не узгоджується з терміном “громада”, визначеним у пропонованій редакції статті 133 Конституції України. Нова редакція частини 1 ст.95 Конституції України усуває зауваження Конституційного Суду.
5. Статтю 140 викласти в такій редакції: "Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і гарантованою законом можливістю жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.	5.Статтю 140 викласти в такій редакції: "Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і гарантованою Конституцією можливістю жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах і порядку, визначених Конституцією та законами України.	Зауваження 3 Конституційного Суду: Конституційний Суд України вважає, що положення запропонованої частини першої статті 140 Конституції України щодо гарантування законом місцевого самоврядування не узгоджується зі статтею 7 Конституції України, якою встановлено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Тобто в чинній Конституції України закріплено гарантії вищого рівня, ніж запропоновано змінами. Нова редакція частини першої ст. 140 усуває зазначену неузгодженість.
Частина 6 статті 140 Розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом".	Розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом".	Зауваження 4 Конституційного Суду: „У частині шостій нової редакції статті 140 Конституції України зазначено, що підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом. Це положення не узгоджується з частиною третьою статті 143 Конституції України, в якій передбачено можливість надання, а не делегування законом органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади і зазначено, що держава фінансує здійснення цих повноважень. Це зауваження знято відповідною зміною частини третьої статті 143 Конституції України
Ця зміна в законопроекті 3207-1 – не пропонувалася . Частина 3 ст. 143: Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.	Частина 3 ст. 143: Органам місцевого самоврядування можуть <i>делегуватися</i> окремі повноваження органів виконавчої влади в порядку і межах, встановлених законом. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.	Зауваження 4 Конституційного Суду: У частині шостій нової редакції статті 140 Конституції України зазначено, що підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом. Це положення не узгоджується з частиною третьою статті 143 Конституції України, в якій передбачено можливість надання, а не делегування законом органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади і зазначено, що держава фінансує здійснення цих повноважень. Така редакція усуває зауваження Конституційного Суду.
II. Цей Закон набирає чин-	ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ	Зауваження 5 Конституційного Суду:

ності з дня проведення у березні 2006 року чергових виборів до місцевих рад п'ятого скликання. Голова Верховної Ради України	Цей Закон набирає чинності: 1. В частині функціонування і діяльності районних державних адміністрацій, районних рад та їх виконавчих органів - з дня проведення у березні 2006 року чергових виборів до місцевих рад п'ятого скликання. 1.1. Після набуття чинності цим Законом до сформування нового складу районних рад та їх виконавчих органів районні державні адміністрації набувають статусу виконавчих органів районних рад. 1.2. Голови районних рад після набуття чинності цим Законом до сформування нового складу районних рад та їх виконавчих органів набувають статусу голів районних рад та голів виконавчих органів районних рад відповідно до Конституції України. 1.3. Голови районних державних адміністрацій після набуття чинності цим Законом до сформування нового складу районних рад та їх виконавчих органів набувають статусу перших заступників голів виконавчих органів районних рад. 2. В частині норм, пов'язаних з новим територіальним устроєм України – з дня завершення відповідно до закону практичного утворення громад, але не пізніше дня проведення чергових виборів до місцевих рад шостого скликання. У випадку завершення практичного утворення громад не пізніше, ніж за рік до проведення чергових виборів до місцевих рад шостого скликання – проводяться позачергові до місцевих рад.	Конституційний Суд України вважає, що в Законі доцільно було б визначити механізм функціонування районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування до сформування нового складу місцевих рад та інших органів місцевого самоврядування відповідно до цього Закону. Коментар. Пункти 2-4 перехідних положень є механізмом функціонування районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування після набуття чинності цим Законом до сформування нового складу районних рад та їх виконавчих органів.
---	--	---

Другий блок змін.

Цей блок змін немає необхідності аналізувати детально. Мова йде про мінімальні зміни до законопроекту „Про внесення змін до Конституції України в частині удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. N 3207-1)”, які випливають із законопроекту „Про територіальний устрій”. Зазначу, що ініціаторами внесення цих змін є окремі члени робочої групи розробників законопроекту „Про територіальний устрій”. В узагальненому вигляді ці пропозиції викладені в таблиці 2.

Таблиця 2.

Мінімальні зміни до законопроекту „Про внесення змін до Конституції України в частині удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. N 3207-1)”, які випливають із законопроекту „Про територіальний устрій”.

Закон України „Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування” (реєстр. N 3207-1).	Пропозиції щодо змін (нова редакція окремих статей) Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого	Автор (ініціатор) пропозицій. Зауваження, коментар
--	--	---

	самоврядування (реєстр. N 3207-1).	
1. Пункт 29 частини першої статті 85 викласти в такій редакції: „29) утворення і ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів”.	6. Нова редакція пункту 29 частини першої статті 85: „29) утворення і ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення <i>поселень</i> до категорії міст, найменування і перейменування <i>поселень</i> і районів”.	Автори законопроекту „Про територіальний устрій” пропонують словосполучення „населених пунктів” замінити терміном „поселень”.
4. Статтю 133 викласти в такій редакції: „ Стаття 133. Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська; міста Київ та Севастополь; райони, громади (сільські, селищні, міські).	4. Статтю 133 викласти в такій редакції: „ Стаття 133. Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська; міста Київ та Севастополь; райони, громади.	Автори законопроекту „Про територіальний устрій” пропонують словосполучення „(сільські, селищні, міські)” – вилучити.
Частина 2 ст.140: Місцеве самоврядування здійснюється жителями громади в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: ради громад (сільські, селищні, міські ради) та їх виконавчі органи.	Частина 2 ст.140: Місцеве самоврядування здійснюється жителями громади в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: ради громад та їх виконавчі органи.	Автори законопроекту „Про територіальний устрій” пропонують словосполучення „(сільські, селищні, міські ради)” – вилучити.
Частина 5 ст.140: Ради громад (сільські, селищні, міські ради) можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів та майна.	Частина 5 ст.140: Ради громад можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів та майна.	Автори законопроекту „Про територіальний устрій” пропонують словосполучення „(сільські, селищні, міські ради)” – вилучити.
6. Частини другу статті 141 викласти в такій редакції: „Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на п’ять років голову громади (сільського, селищного, міського голову), який очолює виконавчий орган ради громади та головує на її засіданнях”;	6. Частини другу статті 141 викласти в такій редакції: „Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на п’ять років голову громади, який очолює виконавчий орган ради громади та головує на її засіданнях”;	Автори законопроекту „Про територіальний устрій” пропонують вилучити слова „(сільського, селищного, міського голову)” для спрощення тексту

Третій блок змін.

Хочу звернути увагу народних депутатів України на деякі проблемні місця цього законопроекту та запропонувати способи їх вирішення. Щоб внести ясність в мотивацію поглиблення суті законопроекту, слід підкреслити, що на момент підготовки цього законопроекту його можна було вважати ідеальним. Проте дослідницька, аналітична, а також практична робота неурядових організацій по створенню правових та світоглядних передумов для проведення реформи територіального устрою в Україні, змушують нас ще раз уважно подивитися на окремі правові формули, які складають зміст законопроекту. Мета цього процесу одна – не допустити зараз лише „косметичного ремонту” правової бази системи місцевого самоврядування на найвищому рівні правового регулювання. Час і ситуація вимагають сис-

темної „реконструкції”, насамперед, правового регулювання на конституційному рівні функціонування та діяльності місцевого самоврядування: з одного боку як одного з головних інститутів публічної влади, а з іншого боку – фундаменту стабільності, демократії та розвитку громадянського суспільства в Україні.

Насамперед, хоча звернути увагу законодавців на наступне:

1. В проголосованій статті 133 законопроекту визначення громади, на мою думку, є проблемним, оскільки Громада визначена через поняття адміністративно-територіальної одиниці (АТО), юридичної ідентифікації якої цей законопроект не містить. Є лише перелік елементів системи АТО. Термін і категорія „громада” за своєю юридичною та лінгвістичною природою є абсолютно протилежним абстрактній конструкції, якою є АТО. Тому, на мою думку, статтю 133 доцільно викласти в такій редакції: **„Стаття 133. Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська; райони, базові адміністративно-територіальні одиниці.**

Базовою адміністративно-територіальною одиницею визнається територія, до якої входить один або декілька населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі.

Громадою є жителі базової адміністративно-територіальної одиниці”.

2. В проголосованому пункті 29 частини першої статті 85, на мою думку, не визначено суб’єкт регулювання щодо „встановлення та зміни меж областей та громад (окрім міст), найменування та перейменування областей”.

Якщо ситуація складається таким чином, що нова редакція законопроекту знову буде спрямована до Конституційного Суду, то варто внести зміни в пункт 29 частини першої статті 85, виклавши його в редакції: **„29) утворення і ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, встановлення та зміни меж областей, районів та громад, віднесення поселень до категорії міст, найменування та перейменування областей, районів і поселень”.**

3. На мою думку, друга частину статті 118 в частині „особливостей організації та діяльності Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій” є просто шкідливою для міста Києва. І час підтвердив це. Саме тому другу частину статті 118 варто викласти в редакції: **„Організація та діяльність місцевих державних адміністрацій визначаються законом”.** Окрім того, така правова конституційна норма дозволить в майбутньому трансформувати обласні державні адміністрації без внесення змін до Конституції України.

4. Очевидно, що ми наближаємося до створення трирівневої системи місцевого самоврядування, кожен рівень якої буде діяти достатньо автономно в межах повноважень, визначених законом. Щоб усунути неоднозначність, частину дев’яту ст. 118 варто уточнити виклавши її в редакції: **„Обласна рада може висловити недовіру голові обласної державної адміністрації. Якщо недовіру висловило не менш як дві третини депутатів від складу ради, Президент України приймає рішення про відставку голови обласної державної адміністрації”.**

5. Частина перша та друга статті 140 говорить про те, що лише жителі громад та їх органи місцевого самоврядування самостійно здійснюють місцеве самоврядування - вирішують питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тобто, частина перша цієї статті встановила виключний перелік суб’єктів здійснення місцевого самоврядування: **жителі громад, ради громад та їх виконавчі органи.** Частина третя цієї статті говорить про те, що районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначаються законом, є органами місцевого самоврядування, які **представляють** спільні інтереси жителів громад. Тут нічого не сказано про те, чи вони „здійснюють місцеве самоврядування”. Очевидно, що це так, оскільки районні та обласні ради, їх виконавчі органи здійснюють управління об’єктами спільної власності громад. Саме тому цю частину треба уточнити та підсилити. **Такий підхід буде корелювати з визнанням** районних та обласних рад, їх виконавчих органів органами місцевого самоврядування.

6. На мою думку, потребує уточнення пункт 3 статті 119, частина перша і друга статті 143 законопроекту.

Ці та інші пропозиції третього блоку змін викладені в таблиці 3.

Таблиця 3

Проблемні місця законопроекту, на які потрібно звернути увагу законодавцям.

Закон України „Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування” (реєстр. N 3207-1).	Пропозиції щодо змін (нова редакція окремих статей) Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. N 3207-1).	Автор (ініціатор) пропозицій. Зауваження, коментар
1. Пункт 29 частини першої статті 85 викласти в такій редакції: "29) утворення і ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів".	пункт 29 частини першої статті 85: "29) утворення і ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, встановлення та зміни меж областей, районів та громад , віднесення поселень до категорії міст, найменування та перейменування областей, районів і поселень ".	В проголосованому пункті 29 частини першої статті 85 не визначено суб'єкт регулювання щодо „встановлення та зміни меж областей та громад (окрім міст), найменування та перейменування областей”.
2. Статтю 118 викласти в такій редакції: "Стаття 118. Виконавчу владу в областях, містах Києві та Севастополі в межах та порядку, визначених законом, представляють місцеві державні адміністрації. Особливості організації та діяльності Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначаються законом.	"Стаття 118. Здійснення (реалізацію) повноважень виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі в межах та порядку, визначених законом, забезпечують місцеві державні адміністрації. Організація та діяльність місцевих державних адміністрацій визначаються законом.	
Частина 9 ст. 118: Обласна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Якщо недовіру висловило не менш як дві третини депутатів від складу ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації".	Частина 9 ст. 118: Обласна рада може висловити недовіру голові обласної державної адміністрації. Якщо недовіру висловило не менш як дві третини депутатів від складу ради, Президент України приймає рішення про відставку голови обласної державної адміністрації".	Зауваження і пропозиція Якщо ми йдемо на поточне створення повноцінного місцевого самоврядування, то щоб усунути неоднозначність, частину шосту ст.118 треба, мабуть, уточнити.
ЦЯ ЗМІНА В 3207-1 – НЕ ПРОПОНУВАЛАСЯ.	3. У статті 119 пункт 3 викласти в такій редакції: 3) виконання в межах та порядку, визначених законом державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;	
Частини першу і другу статті 143 викласти в такій редакції: "Стаття 143. Жителі громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування відповідно до закону: управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних	Частини першу і другу статті 143 викласти в такій редакції: "Стаття 143. Жителі громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування відповідно до закону: управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, виконують і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних гро-	Зауваження. В частині першій ст.143 обов'язково двічі треба вставити слово „виконують”. Це питання є дуже принциповим.

громад і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.	мад контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.	
Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції".	„Обласні та районні <i>органи місцевого самоврядування відповідно до закону</i> затверджують <i>та виконують</i> програми соціально-економічного і культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують <i>та виконують</i> районні і обласні бюджети та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції".	
ЦЯ ЗМІНА В 3207-1 – НЕ ПРОПОНУВАЛАСЯ. Частина 4 ст. 143 Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.	Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади <i>у випадках, передбачених законом</i> , підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.	
" Стаття 133. Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська; міста Київ та Севастополь; райони, громади. Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів, та яка має визначені в установленому законом порядку межі її території. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, що визначається окремими законами України".	Статтю 133 викласти в такій редакції: " Стаття 133. Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська; райони, <i>базові адміністративно-територіальні одиниці.</i> <i>Базовою адміністративно-територіальною одиницею (БАТО) визнається територія, до якої входить один або декілька населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі.</i> <i>Громадою є жителі базової адміністративно-територіальної одиниці.</i>	Це визначення громади є проблемним, оскільки Громада визначена через поняття адміністративно-територіальної одиниці (АТО), але юридичної ідентифікації АТО цей законопроект не містить. Є лише перелік елементів системи.

7. Окремо хочу загострити увагу парламентарів на необхідності корекції **основних елементів понятійного апарату законопроекту** „Про територіальний устрій”, розробленого робочою групою. Така корекція була б логічною в контексті запропонованих змін до конституції України щодо місцевого самоврядування. Пропоную нову редакцію відповідних основних положень законопроекту „Про територіальний устрій”: 7.1. Цей Закон визначає поняття та засади територіального устрою України, правовий статус і види **спроможних суб’єктів** - адміністративно-територіальних одиниць, **проце-**

дуру їх формування органами державної влади та органами місцевого самоврядування. 7.2. Стаття 1. Адміністративно-територіальний устрій. Основні поняття

1. Адміністративно-територіальний устрій України – це зумовлений географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішній поділ території України на складові спроможні суб'єкти – адміністративно-територіальні одиниці з метою організації ефективного територіального управління державою, забезпечення населення необхідним рівнем послуг, збалансованого розвитку всієї території держави.

2. Адміністративно-територіальна одиниця – це спроможний суб'єкт, юрисдикція якого поширюється на цілісну частину території держави з установленими відповідно до закону межами, та є територіальною основою організації та діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

3. Межа адміністративно-територіальної одиниці – це умовна замкнена лінія, що відокремлює територію однієї адміністративно-територіальної одиниці від території інших (суміжних) адміністративно-територіальних одиниць або збігається з лінією державного кордону України.

4. Порядок встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць і винесення їх в натуру (на місцевості) визначається законом.

5. Територія адміністративно-територіальної одиниці становить просторову цілісність, до складу її території не може включатися територія іншої адміністративно-територіальної одиниці цієї ж категорії або її частина.

Як відомо, процес ухвалення Конституції України відбувався 28 червня 1996 року в екстремальних умовах - уночі. В сутінках ночі фактично знищили на багато років місцеве самоврядування в столиці. І це не є нормально. 8 грудня 2004 року Верховна Рада України фактично без розгляду та обговорення проголосувала проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України", яким пропонується внести зміни до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України. Це було зроблено поспіхом і також в екстремальних умовах. І це також не є нормально. Переконалий, що практика подібних експериментів над Конституцією України в екстремальних умовах буде врешті-решт припинена, етап безсистемних косметичних ремонтів місцевого самоврядування в Україні – завершено, а місцеве самоврядування в столиці – буде відроджене. Як киянин вважаю проблемою номер один для нашого міста - це відновлення місцевого самоврядування в Києві в повному обсязі. Саме ця проблема зробила київську владу незалежною від киян, недосяжною для контролю та впливу киян, а отже – і безвідповідальною перед киянами. З боку Президента України, на жаль, до цього часу не зроблено практичних кроків щодо зміни на краще ситуації в Києві: ні в контексті системних змін, ні в контексті кадрової політики в рамках існуючої системи управління містом. На завершення хочу сказати, що настав час спокійно, виважено, з урахуванням вимог реформування інших сфер публічної влади та економіки, кваліфіковано і саме головне системно (на базі теоретико-практичного моделювання) провести реконструкцію місцевого самоврядування один раз і на багато років.

Володимир Артеменко.

Юрист, депутат Київради 1990-1998 років.

Експерт Інституту Громадянського Суспільства.

12.10.2005 року.

7. ЯК ПОСТАВИТИ ПІД СУМНІВ „ПАКЕТНІ” ДОМОВЛЕНОСТІ 8 ГРУДНЯ 2004 РОКУ? ДУЖЕ ПРОСТО – ЧЕРЕЗ ЗМІНУ ЗАКОНОПРОЕКТУ 3207-1!

12 жовтня 2005 року на парламентських слуханнях „Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування.” прозвучало два зовсім різних підходи щодо напрямів доопрацювання законопроекту 3207-1 про внесення змін до Конституції України. Один підхід озвучив Віце-прем’єр з регіональної політики Роман Безсмертний, інший – народний депутат України, лідер фракції Соцпартії в парламенті Олександр Мороз.

Якщо у першому випадку, доопрацювання законопроекту призводить до фактичного визнання місцевого самоврядування за усіма рівнями адміністративно-територіального устрою: громадою, районом, областю, то у проекті, прокоментованому О. Морозом акцент зроблено на зовсім іншому: повна відмова від визначення системи адміністративно-територіальних одиниць в Україні, відмова від приведення визначення місцевого самоврядування до вимог, ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування і ... подальше обмеження повноважень Президента України, через повне нівелювання повноважень місцевих державних адміністрацій.

Для об’єктивності слід сказати, що і в першому і в другому випадку, доопрацювання проекту 3207-1 явно пішло не на користь основному документу.

На наш погляд головна вада законопроекту №3207-1 не в конструкціях правових норм, а у відсутності адекватних перехідних положень, які б давали змогу до логічного безболісного впровадження його у життя.

Визначальною перевагою та корисністю для українського суспільства цього проекту є саме зміни до статті 133 Конституції України. Адже на сьогодні Конституція України не визначає поняття адміністративно-територіальної одиниці, не встановлює територіальної основи для організації місцевого самоврядування, що є головним гальмом формування справді життєздатних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. В нинішній ситуації, фактично лише міста обласного значення можна вважати повноцінними суб’єктами місцевого самоврядування у розумінні Європейської хартії. Але ж для всіх нас зараз вкрай важливим є створення умов для поліпшення якості життя в поселеннях іншого типу – в невеликих містечках, селищах та селах, де проживає значна частина українського населення і які навіть мріяти не можуть про той рівень комфортності життя, який є у Києві чи інших великих містах.

Будь-які спроби здійснити реальну реформу місцевого самоврядування постійно наражались на ці конституційні проблеми і саме тому з’явився законопроект №3207-1. Його прийняття у пакеті із законопроектом 4180 8 грудня 2004 року стало можливим ще й тому, що автори законопроекту 4180 заклали потужну бомбу під місцеве самоврядування. Адже збільшуючи термін повноважень депутатів місцевих рад до 5 років через внесення змін до частини 1 статті 141, автори проекту залишили частину 2 цієї статті без змін, а саме цією частиною визначається термін повноважень сільських, селищних, міських голів, який залишився 4-річним! Якщо до виборів місцевих рад, зміни до частини 2 не будуть внесені, то ми матимемо парадоксальну ситуацію: наприклад у Києві буде обрано міськраду на 5 років, а міського голову на 4 роки! Яким чином діятиме місцеве самоврядування в столиці та в усіх інших містах і селах протягом п’ятого року каденції залишається загадкою.

Мені довелося бути причетним до авральної підготовки до розгляду у пакеті законопроекту 3207-1, після того, як в ночі з 7-го на 8-ме грудня виявилась проблема із термінами повноважень рад та їх голів. Правові норми цього законопроекту були уже відпрацьовані, але над перехідними положеннями працювати часу не вистачило і тоді було прийняте рішення, що ці зміни мають набути чинності з дня проведення виборів місцевих рад 5-го скликання. Думалось, що проект швидко буде розглянуто у Конституційному Суді, і при його поверненні до парламенту можна буде досить швидко відпрацювати перехідні положення. Принаймні тодішній голова комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Анатолій Матвієнко в це дуже вірив.

Із стенограми засідання 8 грудня 2004 року(11:57). В. Литвин: „Я ставлю на голосування для прийняття у пакеті законопроекти 4180 –з уточненнями Тимчасової спеціальної комісії, що зберігають чинну редакцію Конституції України, а також стосуються її перехідних положень, 3207-1 доопрацьований та 6372-Д. Прошу голосувати.” За-402

Із цієї стенограми чітко зрозуміло, що в „пакеті” депутати голосували за досить чітко визначені правові конструкції, які містились у двох законопроектах, щодо змін Конституції: №№4180 та 3207-1. Можна припустити, що якби не було законопроекту 3207-1, частина депутатів не підтримала б законопроект 4180. Відтак, „пакету” б не відбулося.

Виходячи із такої нескладної логіки, можна зрозуміти, що перегляд законопроекту 3207-1 в контексті зміни, запропонованого у ньому правового регулювання ключових статей є ревізією домовленостей 8 грудня 2004 року і відмовою від „пакетних зобов’язань”. Отже, якщо учасники голосування за „пакет” 8 грудня 2004 року є щирими, вони не мають морального права змінювати правовий зміст законопроекту 3207-1. Мова може йти лише про редагування та перехідні положення, оскільки до місцевих виборів 2006 року, ухвалити на основі цих змін цілого комплексу законів уже не можливо.

Що ж являє тепер собою, доопрацьований конституційною комісією законопроект 3207-1(станом на 12.10.05)?

Статті Конституції за проектом 3207-1 в редакції 8.12.05	Статті Конституції за проектом 3207-1 станом на 12.10.05
Стаття 118. Виконавчу владу в областях, містах Києві та Севастополі в межах та порядку, визначених законом, представляють місцеві державні адміністрації.	Стаття 118. В областях, містах Києві та Севастополі для виконання повноважень в межах та порядку, визначених законом утворюються місцеві державні адміністрації.
Особливості організації та діяльності Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначаються законом	
Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України	Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України
Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.	Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України
Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані відповідно до закону.	
Обласна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Якщо недовіру висловило не менш як дві третини депутатів від складу ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації	
Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:	Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території здійснюють:
1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;	1) контроль за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади;
2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;	2) інші визначені законом повноваження;
3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм	

охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;	
4) підготовку та виконання у випадках, передбачених законом, відповідних обласних бюджетів;	
5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;	
6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;	
7) реалізацію інших передбачених законом повноважень.	
Стаття 133. Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська; міста Київ та Севастополь; райони, громади (сільські, селищні, міські).	Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.
Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі її території.	До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.
Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, що визначається окремими законами України	Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.
Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і гарантованою законом можливістю жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.	Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села, селища чи міста або добровільного об'єднання у територіальну громаду жителів кількох населених пунктів – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.
Місцеве самоврядування здійснюється жителями громади в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: ради громад (сільські, селищні, міські ради) та їх виконавчі органи.	Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.
Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад, є районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначаються законом.	Місцеве самоврядування здійснюється жителями населених пунктів в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування - сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.
Питання організації управління районами в містах	Міські ради у містах Києві та Севастополі та інших

належить до компетенції міських рад.	містах з районним поділом утворюють територіальні органи міських рад.
Ради громад (сільські, селищні, міські ради) можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів та майна.	Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад, є районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначаються законом.
Розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом".	Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

У доопрацьованому конституційному комісією варіанті проекту 3207-1 місцеві державні адміністрації перетворюються у опереткові квазі контрольні органи, чим починають конкурувати з органами прокуратури, які відповідно до змін, внесених 8.12.2004 року знову отримали право загального нагляду.

Що стосується упорядкування територіального устрою України, то все повертається на круги своя – в Україні має залишитись ця плутанина яка є сьогодні.

Мало того, нова-стара редакція статті 140 не тільки суперечитиме Європейській хартії місцевого самоврядування, але замість стимулювання об'єднання громад, в купі з незрозумілим пунктом 6 перехідних положень цього закону, буде стимулювати подальше подрібнення сілрад.

Сам пункт 6 заслуговує окремого дослідження щодо змісту та правової конструкції:

„Реалізація на чергових місцевих виборах 26 березня 2006 року конституційного права на обрання сільських, селищних, міських рад та відповідних голів жителями населених пунктів, які на час набуття чинності Конституцією України обирали єдиного сільського, селищного чи міського голову та відповідний спільний орган місцевого самоврядування, здійснюється на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом виборів спільного органу місцевого самоврядування та єдиного сільського, селищного чи міського голови. При цьому у цих населених пунктах, що об'єдналися в одну територіальну громаду, вибори сільського, селищного, міського голови та органу місцевого самоврядування, крім відповідного спільного органу місцевого самоврядування та єдиного голови, не проводяться.”

Якщо хтось думає, що ця конструкція вирішує проблему „матрьошки” адмінтеродиниць, він глибоко помиляється, так само сумнівним виглядає, що останнє речення цієї громіздкої та заплутаної мовної конструкції забезпечить від подальшого подрібнення сілрад.

Висновок:

Тут ми виклали не всі зміни, які з'явилися у законопроекті 3207-1, а лише найбільш принципові, які повністю вихолостили зміст проекту, що голосувався 8 грудня 2004 року.

У новій редакції цей проект для місцевого самоврядування є непотрібним, а то й більш, він є шкідливим з точки зору не тільки європейського вибору, але й логіки побудови ефективної моделі місцевого самоврядування. Про повсюдність, автономність та фінансову спроможність місцевого самоврядування можна забути надовго.

На мій погляд, відмова парламенту від законопроекту 3207-1 і так само, як перегляд його змісту ставить під сумнів і конституційні зміни, внесені за законом 2222, проголосованим у пакеті, а відтак усю політичну реформу, про яку так довго всі говорили.

*Анатолій Ткачук,
народний депутат І-го скликання.
13.10.05 року.*

8. ПРО ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ УРОКІВ УКРАЇНСЬКОЇ ПРИВАТИЗАЦІЇ ПРОТЯГОМ 1994 - 2004 РОКІВ (ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ, СОЦІАЛЬНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ).

Про необхідність становлення та розвитку ринку землі в Україні суспільство та нова влада говорять дуже і дуже обережно, відкладаючи розгляд цього питання не один раз. Ця тема є важкою як для окремих громадян, сільських мешканців, так і для всього суспільства. Адже словосполучення "ринку землі" потенційно містить в собі як перспективу процвітання, так і перспективу втрати останньої надії на цивілізований рівень життя для дуже великої кількості українців. І це добре розуміють українці після багатьох років приватизації по-українськи... Розглянемо більш детально окремі аспекти цього процесу.

1. Соціальні, політичні та економічні наслідки приватизації в Україні.

Цілком очевидно, що процес приватизації в Україні впродовж останніх десяти років у свідомості переважної більшості громадян України справедливо асоціюється, насамперед, як антисуспільне явище, яке характеризується великою несправедливістю, непрозорістю, корумпованістю, спрямованістю виключно в інтересах олігархічних структур та окремих осіб, наближених до влади. *Таке відношення громадян України до процесу "малої та великої приватизації" було сформовано наступними реальними причинами та неспростовними фактами:*

- жахливими і нічим не виправданими пропорціями та масштабами поляризації суспільства за рівнем матеріальних статків;
- масовими і систематичними порушеннями відповідних законів та Конституції України посадовими особами України в процесі приватизації;
- катастрофічним падінням рівня довіри громадян України до конкретних керівників - посадових осіб інститутів державної влади, причетних до порушень законів в процесі приватизації;
- безкарністю конкретних керівників - посадових осіб органів державної влади, причетних до порушень законів в процесі приватизації;
- неймовірним занепадом, насамперед, високотехнологічної виробничої сфери економіки України та знецінення її високоінтелектуальної ресурсної складової;
- проведенням виконавчою владою та Фондом державного майна України політики, яка веде до:
 - блокування притоку в органи приватизації не номенклатурних кадрів, здатних забезпечити максимально справедливий та економічно раціональний процес приватизації в Україні;
 - блокування на всіх етапах конкурентних способів приватизації (аукціон, комерційний конкурс);
 - монополізації української економіки іноземним капіталом (насамперед російським);
 - блокування процесу організації в Україні високотехнологічного і наукоємного виробництва необхідних конкурентноздатних українських товарів;
 - блокування мотиваційних механізмів для реального проведення інноваційної політики та реалізації важливих і конкретних інноваційних програм;
 - блокування процесу становлення та розвитку фондового ринку в Україні;
 - блокування становлення і розвитку місцевого самоврядування з метою забезпечення безконтрольності процесу привласнення майна, структурами та фізичними особами, наближеними до влади.

Головні причини таких наслідків приватизації в Україні.

На державному рівні (на законодавчому рівні та на рівні виконавчої влади) системно не були визначені:

- ефективні механізми забезпечення прозорості процесу приватизації та доступу до нього кожного громадянина України;
- правові та економічні критерії розмежування державної власності на державну та комунальну;
- правовий механізм здійснення розмежування державної власності на державну та комунальну;
- правовий механізм взаємодії відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування на всіх стадіях процесу приватизації щодо конкретних схем приватизації типових об'єктів;
- правовий механізм контролю процесу приватизації з боку організацій третього сектора;

- правові та економічні критерії ефективності управління об'єктами державної та комунальної власності в передприватизаційний період;
- правові та економічні критерії визначення етапів приватизації;
- пріоритети та механізми визначення послідовності приватизації об'єктів на кожному етапі;
- механізми та структури постійного контролю за динамікою економічних показників функціонування об'єктів, які підлягали приватизації та приватизованих об'єктів;
- правові механізми оперативного реагування відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування на факти неефективного використання власності;
- правові та економічні критерії формування для приватизації конкретних переліків земельних ділянок, на яких знаходилися об'єкти державної та комунальної власності, що підлягали приватизації;
- етапи та послідовність приватизації земельних ділянок, на яких знаходилися об'єкти державної та комунальної власності, що підлягали приватизації;
- ефективні механізми проведення антимонопольної політики в процесі приватизації;
- правові схеми та механізми забезпечення своєчасного надходження в повному обсязі коштів від приватизації та їх ефективного використання.

Помилки щодо структури та кадрово-організаційного забезпечення процесу приватизації.

Організаційне та кадрове забезпечення процесу приватизації характеризується:

- а) відсутністю уніфікованої структури організаційного забезпечення типових схем приватизації об'єктів державної і комунальної власності;
- б) відсутністю у посадових осіб найвищого рівня політичної волі для формування та застосування механізму надійного кадрового забезпечення процесу приватизації об'єктів державної та комунальної власності.

Навіть на теоретичному рівні не розглядалася проблема формування кадрового корпусу органів приватизації за новим критерієм: порядність, патріотизм; здатність швидко опанувати теорію, практику і досвід впровадження нових для України економічних категорій та механізмів на правовій основі; переконаність в пріоритетності конкурентних способів приватизації (аукціон, комерційний конкурс).

Основою кадрового забезпечення, на жаль, стали на 99% старі "комуністичні кадри"; ті - хто будували комунізм, апріорі були не здатні і не могли провести приватизацію з мінімальними матеріальними та моральними втратами для суспільства; інших (не номенклатурних) фахівців "стара кадрова система" не допускала до процесу приватизації та витискала за свої межі всіма доступними способами.

Важливість і актуальність цієї проблеми для проведення економічних реформ, приватизації та створення ринку землі є очевидною. Більш детально зупинитися на цій проблемі змушує величезна тривога за процес підготовки до початку функціонування ринку землі в Україні, який має відбуватися на правовій основі та в інтересах українського народу. Чому?

Два приклади, наведені нижче, є яскравим доказом великої ймовірності можливих проблем в процесі підготовки до початку функціонування ринку землі в Україні.

Приклад перший. Незважаючи на відчайдушну протидію старої владної номенклатури і, насамперед, найвищих посадових осіб виконавчої влади м. Києва та завдяки неймовірним зусиллям фахівців з новими підходами, в м. Києві "мала приватизація" була розпочата на конкурентній основі - **серією аукціонів з продажу рухомого майна та передачею в довгострокове користування на умовах оренди приміщень**, які були комунальною власністю міста. Навіть такі, не зовсім сприятливі умови формування об'єктів торгів (лотів), дали нечуваний результат: ціна об'єктів аукціону в десятки разів перевищувала стартову (балансову) вартість. Цей приклад столиці міг стати могутнім поштовхом для спрямування всього процесу приватизації в Україні в цивілізоване та благотворне для всієї держави русло. Але стара партійно-номенклатурна влада швидко зрозуміла, що така приватизація позбавляє їх можливості привласнювати за безцінь державну та комунальну власність. І вона єдиним фронтом пішла в наступ, спираючись на безпосередню підтримку органів прокуратури та судової системи. Спочатку роботу органу приватизації - Фонду комунального майна м. Києва, сформованого на нових принципах і підходах та не підпорядкованого Київській міській державній адміністрації, було заблоковано, а потім в червні 1995 року його взагалі було ліквідовано. Після цього приватизація в м. Києві та й в Україні взагалі пішла по шляху, згубному для України. Цей приклад є показовим з огляду на страшенну протидію запровадженню прозорих, конкурентних інструментів функціонування ринку землі - мережі місцевих аукціонних центрів, мережі філій Національного земельного банку, мережі місцевих недержавних консультаційних центрів щодо земельних проблем. Запровадження саме таких інструментів унеможливить відчуження насамперед земельних паїв (ділянок) за мінімальною ціною та створить прозорий і надійний механізм формування диференційованої ринкової ціни землі в процесі її купівлі-продажу або надання в користування.

Приклад другий. До 2000 року на владному олімпі України фактично перебували посадові особи, підібрані особисто Кучмою Л.Д. за критерієм особистої відданості. А тому, зрозуміло, як і Президент України, вони не мали політичної волі до проведення системних перетворень в Україні на правовій основі та інтересах українського народу. Перша надія на можливість позитивних змін в політичній та економічній сферах України з'явилася після приходу уряду Ющенка-Тимошенко в 2000 році. Досвід проведення приватизації в м. Києві на нових принципах і підходах (в умовах тотальної протидії старої, не демонтованої політичної системи), бачення "найбільш небезпечних бар'єрів", які чекають патріотів-реформаторів на тернистому шляху реформ в інтересах українського народу спонукав розробити та надіслати пропозиції Прем'єр-міністру України п. ЮщенкоВ.А., в яких зокрема підкреслювалась важливість: реформи в політичній та економічній сферах; зміни суспільної свідомості через формування громадянського суспільства; ініціювання і прийняття важливого на той час рішення про початок приватизації комунальної власності в м. Києві саме конкурентними способами всупереч інтересам багатьох чиновників; залучення до процесу глибоких реформацій патріотів України.

Зрозуміло, що в 2000 році Прем'єр-міністр України п. ЮщенкоВ.А. не мав можливості вирішити головне питання: організувати адекватне кадрове забезпечення процесу реформ. А без цього - позитивного результату очікувати було неможливо. Як показав час, зусилля Прем'єра на шляху реформ розбилися об стіну протидії, а уряд Ющенка-Тимошенко знищили ті ж антиукраїнські, антиреформаторські та олігархічні сили, які в 1995 році знищили Фонд комунального майна м. Києва. І все це робилося з метою збереження всіх існуючих тіньових схем незаконного колосального збагачення "владної еліти" старої політичної системи та утримання нею влади - як єдиного способу уникнення кримінальної та політичної відповідальності.

Ця проблема є особливо актуальною напередодні розгляду комплексу питань, пов'язаних зі створенням та функціонуванням ринку землі в Україні. Ще не втрачена віра в щирість намірів Президента Ющенка, який при вирішенні цього доленосного для кожного українця питання не має права повторити помилки останніх років.

Сертифікатна приватизація.

Сертифікатна приватизація за своєю суттю, а особливо за способами її здійснення, стала черговим елементом в ланцюгу грубих порушень конституційних прав людини.

Насамперед, слід зазначити, що *сотні тисяч громадян України з об'єктивних причин так і не змогли реалізувати своє право на одержання приватизаційних цінних паперів, а тому і не змогли передати це право своїм спадкоємцям. Окрім того, біля трьох мільйонів громадян, які отримали приватизаційні майнові сертифікати, не використали їх. Фактично цим громадянам України обмежили в часі їх конституційне право на частку державного майна.*

І це було зроблено до завершення процесу приватизації в Україні. Цим самим штучно зменшено кількість учасників приватизаційного процесу з метою збільшення концентрації державної власності в руках окремих юридичних та фізичних осіб, наближених до влади.

Відновити порушене право мільйонів українців на частку державного майна можна і потрібно в процесі відчуження державних стратегічних об'єктів та державних і комунальних стратегічних ресурсів на прозорих конкурентних засадах. Повторення аналогічної несправедливості щодо права громадян на частку землі може мати не передбачувані наслідки для України.

2. Основні проблеми створення ринку землі в Україні.

Створення ринку землі треба розглядати в контексті "малої та великої приватизації" в Україні протягом останніх десяти років, яка у свідомості переважної більшості громадян України справедливо асоціюється, насамперед, як антисуспільне явище, що характеризується великою несправедливістю. З такими, насамперед, психологічними установками-переконаннями більшості громадян України без відповідної підготовки розпочинати масштабний процес створення ринку землі - найбільшого національного багатства, надбання багатьох поколінь українців, просто безперспективно, небезпечно і недопустимо. Змінити такий стан речей дуже непросто. Але робити це потрібно, незважаючи на серйозність затрат на цьому шляху. Врешті - решт це є єдиний і, мабуть, останній шанс влади продемонструвати своїм громадянам, що принцип справедливості та пріоритету прав людини - є найвищою цінністю в Україні, що держава існує для людини, що Україна має намір будувати правову державу.

Чи є вихід і що потрібно зробити для кардинальної зміни ситуації? Запитання непросте... Але зрозуміло, що без відповіді на це та інші доленосні для України запитання, робити конкретні кроки в напрямку масштабного процесу становлення ринку землі в Україні не можна. Очевидним є також те,

що наслідком перенесення старих технологічних принципів та підходів, старих схем організаційно-кадрового забезпечення, старих процедур і методик буде чергове, але катастрофічних масштабів, пограбування державою своїх громадян, а також можливий вибух не прогнозованих збурень та небаченої дестабілізації у суспільстві і, насамперед, в сільській місцевості.

Навіть не фахівцям з питань роздержавлення і приватизації зрозуміло, що доля незалежності України, доля української держави та її суверенітет, добробут українського народу - цілком і повністю залежать від того як буде використано стратегічні ресурси України та стратегічні об'єкти.

Всю роботу по зазначеній проблематиці необхідно розпочати з проведення серії відкритих (в прямому та непрямому ефірі телебачення і радіо) круглих столів за участю представників всіх політичних сил (партій, блоків партій), представників фракцій парламенту, представників виконавчої та судової гілок влади, представників громадськості з метою всебічного і глибокого аналізу та публічного обговорення:

- прорахунків, помилок і недоліків "малої та великої приватизації" державного майна та причин, що їх породили;
- пропозицій щодо шляхів та способів подолання причин негативних наслідків приватизації;
- пропозицій щодо вирішення проблеми виділення земельних паїв громадянам України, які незаконно були усунуті від процесу розпаювання земель та майна (насамперед людей похилого віку);
- пропозицій концептуального характеру щодо стратегії функціонування та розвитку ринку землі в Україні в контексті пріоритетів розвитку України до 2020 року;
- варіантів можливих компромісів на політичному рівні по найбільш гострим і принциповим питанням стратегії, тактики, етапів та програми становлення ринку землі на період до 2020 року;
- пропозицій щодо організаційно-кадрового та аналітично-інтелектуального забезпечення процесу становлення ринку землі в Україні;
- пропозицій щодо першочергового переліку нормативно-правових актів, необхідних для правового забезпечення процесу становлення та розвитку ринку землі в контексті загальної стратегії розвитку України до 2020 року;
- схем взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та організацій третього сектора на різних стадіях процесу становлення та розвитку ринку землі.

Головними суміжно - дотичними проблемами, які потребують невідкладного вирішення до початку функціонування ринку землі в Україні є:

1. Ухвалення на найвищому державному рівні стратегії розвитку України до 2020 року.
2. Створення потужної мережі філій українського земельного іпотечного банку, контролюваного суспільством.
3. Врегулювання проблеми реалізації права на частку державного майна громадян України, які не використали свої приватизаційні майнові сертифікати.
4. Врегулювання проблеми тотальної невивлати дивідендів дрібним акціонерам - фізичним особам (громадянам України).
5. Врегулювання проблеми (та визначення механізму, етапів) погашення внутрішнього державного боргу (неповернутих заощаджень) перед громадянами України в часових рамках процесу становлення ринку землі та приватизації стратегічних об'єктів України.

Треба пам'ятати помилки, допущені вчора, щоб запобігти помилкам завтра...

*Володимир Артеменко,
експерт-аналітик Інституту громадянського суспільства, юрист,
депутат Київради протягом 1990-1998 років, один з ініціаторів та організаторів серії перших приватизаційних аукціонів в м. Києві 1993 року. 08.06.2005 року.*

ЗМІСТ

1. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ – ОДИН З ВАЖЛИВИХ ІНСТРУМЕНТІВ СТАНОВЛЕННЯ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД.....	3
2. КУДИ ЙДЕМО? АНАЛІЗ НЕОБХІДНИХ ТА ДОСТАТНІХ УМОВ УСПІШНОСТІ УКРАЇНСЬКИХ РЕФОРМ	7
3. СІМ РАЗІВ ВІДМІР І ОДИН РАЗ ВІДРІЖ	10
4. ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА СПІЛЬНОТ У НІМЕЧЧИНІ	12
5. ПРО АРИФМЕТИКУ, РЕФОРМУ, БЮДЖЕТ ТА ПОЛІТИКУ. ДЕЯКІ РОЗДУМИ ЩОДО РЕФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ.....	16
6. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ЧЕРГОВА СПРОБА КОСМЕТИЧНОГО РЕМОНТУ, ЧИ СИСТЕМНОЇ РЕКОНСТРУКЦІЇ?.....	26
7. ЯК ПОСТАВИТИ ПІД СУМНІВ „ПАКЕТНІ” ДОМОВЛЕНOSTІ 8 ГРУДНЯ 2004 РОКУ? ДУЖЕ ПРОСТО – ЧЕРЕЗ ЗМІНУ ЗАКОНОПРОЕКТУ 3207-1!	36
8. ПРО ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ УРОКІВ УКРАЇНСЬКОЇ ПРИВАТИЗАЦІЇ ПРОТЯГОМ 1994 - 2004 РОКІВ (ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ, СОЦІАЛЬНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ).....	40

Віддруковано ТОВ “ІКЦ Леста”

Підписано до друку з оригінал-макету 03.05.2006.
Формат 60х84/8. Гарнітура Times. Папір офсетний.
Умовн.-друк. арк 5,11. Обл.-вид.арк. 4.1. Тираж 1000 прим.
