

*сьогодні  
у номері:*

**1 ВСТУПНЕ СЛОВО**

**2 АНАЛІЗ ПРОЕКТУ  
ЗАКОНУ УКРАЇНИ  
«ПРО ОБ'ЄДНАННЯ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ  
ГРОМАД»,  
реєстраційний номер  
9590 від 14.12.2011**

**3 1. Стан правового  
регулювання у цій сфері**

**5 2. Законопроект «Про  
об'єднання територіальних  
громад»**

**7 Висновок**

**8 ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПО-  
ФРАНЦУЗЬКИ**

**ЧИ МОЖНА ЗАМІНИТИ  
РЕФОРМУ АДМІНІСТРАТИВНО-  
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ  
МІЖМУНІЦИПАЛЬНИМ  
СПІВРОБІТНИЦТВОМ?**

## ВСТУПНЕ СЛОВО

Проблема децентралізації державної влади в Україні не є новою. Не є це також специфічно українською проблемою. Практично всі демократичні держави Європи та світу в цілому на різних етапах свого розвитку впроваджують все більшу та всеохоплюючу децентралізацію.

І це не дивно, адже з кожним роком зростають потреби людини у різноманітних послугах, зростає кількість об'єктів та суб'єктів, задіяних у надання послуг, а відтак управління такими об'єктами з одного центру починає все більше ускладнюватись.

Саме тому децентралізація влади є об'єктивним процесом від якого дуже складно відмовитись. Проте нерідко постає проблема: об'єктивні вимоги децентралізації влади вступають у суперечність з ланками адміністративного устрою держави та подрібненістю адміністративно-територіальних одиниць, які досить часто не дозволяють провести ефективну децентралізацію.

Вирішення цієї проблеми в більшості випадків здійснюється завдяки періодичному перегляду адміністративно-територіального устрою держави, повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Саме повноваження останніх зростають і вони перебирають до своєї відповідальності все більшу кількість послуг, що надаються населенню в межах території їх юрисдикції.

В окремих випадках, коли держава не знаходить сил на проведення таких глибоких реформ, включаються інші механізми «примушування до добровільного об'єднання» органів місцевого самоврядування, аби такому об'єднанню передавати повноваження та посилювати його спроможність через поєднання зусиль більш економічно сильних та слабких громад.

У Верховній Раді України з'явився законопроект, який має відкрити шлях до реалізації саме такого сценарію децентралізації – через спонукання до об'єднання, а не через системну реформу.

Враховуючи важливість як цього законопроекту, так і самого кроку із започаткування законодавчого регулювання об'єднання громад, ми підготували детальний аналіз законопроекту та включили до Вісника матеріал про децентралізацію у Франції, яка, на відміну від більшості держав Європи обрала шлях не системної реформи, а поступових малих кроків із об'єднання зусиль різновеликих французьких комун.

Франція таки досягла тут певних успіхів, але отримала досить і досить складну систему управління.

На наш погляд ця інформація може бути корисною для розробників законопроекту про об'єднання громад та вироблення концепції загальної реформи децентралізації влади в Україні.

**Анатолій Ткачук**  
21.01.12

**АНАЛІЗ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ  
«ПРО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»,  
реєстраційний номер 9590  
від 14.12.2011**

Законопроект «Про об'єднання територіальних громад» № 9590 від 14.12.2011 року внесено Урядом на розгляд Верховної Ради України на «виконання підпункту 4.3.1 пункту 4.3 розділу 4 «Регіональний розвиток і реформа міжбюджетних відносин<sup>1</sup>» Національного плану дій на 2011 рік щодо реалізації Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»».

Тут варто відмітити, що в Посланні<sup>2</sup> Президента України до українського народу від 03.06.2010 року було сказано: «Ключовою передумовою подальшого розвитку громадянського суспільства є глибока і системна реформа місцевого самоврядування.

Без вільних, розвинутих громад та сильного самоврядування не буде і сильного громадянського суспільства.

Реформа місцевого самоврядування з метою суттєвого розширення повноважень влади на місцях, створення його економічного фундаменту, забезпечення виконавчими

функціями – це завдання на найближчу перспективу.

Вважаю, що відповідний пакет законів – новий Закон про місцеве самоврядування та Закон про державні адміністрації - ми прийнемо вже до кінця 2010 року».

Виходячи з того, що до грудня 2011 року не з'явилося важливих для реформи місцевого самоврядування законопроектів, визначених у Посланні Президента, на цей законопроект покладаються великі надії з точки зору створення формальної можливості проведення реформи адміністративно-територіального устрою без її реального проведення.

Тому вкрай важливими є функціональність нового закону, його реальна можливість запровадити на практиці механізми, що дозволять зрештою створити в Україні систему місцевого самоврядування, здатну забезпечити мешканців територіальних громад необхідними послугами, створити та підтримувати безпечно та комфортно для проживання середовище.

<sup>1</sup> Див. пояснювальну записку до проекту закону.

<sup>2</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0003100-10>



## 1. Стан правового регулювання у цій сфері

Сьогодні питання об'єднання громад регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 24, ст.170 ), а саме статтю 6:

### «Стаття 6. Територіальні громади

1. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

2. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову.

3. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна.

4. Вихід із складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади».

Незважаючи на те, що ця стаття у незмінній редакції діє з 1997 року, її правовими нормами не скористалась жодна громада.

Для цього є низка аргументів як психологічного так і суто юридичного характеру.

Психологічно, кожне українське село хоче мати власну сільраду. І питання тут не тільки у тому, що наявність сільради дає змогу працювати декілька сільських мешканців на державну службу, а в самому бажанні «мати свою владу», яку потім можна проклинати на чім світ стоїть.

До того ж своя сільрада дає змогу швидше отримати земельні наділи для будівництва чи особистого господарства, хоча будуватись на тих землях ніхто не збирається.

Сільський голова, який не має реального бюджету, комунальних підприємств, часто навіть бюджетних установ, завжди на будь-які запити громадян має змогу сказати, що нічого зробити не може, оскільки не вистачає грошей. Тобто отримана на виборах влада не накладає жодної відповідальності. Відтак, навіть сільрада не рятує такі села від занепаду і знелюднення.

Міста, які ще залишаються осередком економічного зростання, затиснені у своїх межах не можуть розвивати власний економічний потенціал через брак земельних ділянок, натомість навколишні села, маючи земельні ресурси, не мають власної інфраструктури та виробництв, які б давали робочі місця, і люди покидають села. Коло замикається.

Аби розірвати це порочне коло та стабілізувати поселенську мережу, забезпечивши центри економічного зростання (містечка, селища та великі села) територіальною основою та відповідними владними повноваженнями здійснюються реформи адміністративно-територіального устрою в різних країнах світу.

Здебільшого ці реформи мають етап добровільності, коли окремі громади за власної згоди об'єднуються та створюють нову адміністративно-територіальну одиницю з єдиними органами влади та єдиним бюджетом. Проте таке об'єднання відбувається не без участі держави, оскільки для держави важливо, аби вся її територія мала порівняльні адміністративно-територіальні одиниці базового рівня і щоби не було «сірих зон», тобто бідних громад, з якими ніхто не хоче добровільно об'єднуватись.

Нинішня редакція статті 6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка формально містить припис про добровільне об'єднання, має кілька внутрішніх суперечностей, які не дають змоги її застосувати на практиці.



Так, частина 2 стверджує, що «Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову». Фактично тут констатується нинішня ситуація, коли більшість сіл не є самостійними територіальними громадами, а входять до складу «об'єднаної» колись і невідомо ким громади – сільради. Адже більшість нинішніх сільрад було створено ще в радянські часи і закон 1997 року лише закріпив цю ситуацію. У цій частині статті не йде мова про «добровільне об'єднання», просто констатується факт, і що головне, стверджується, що у такому об'єднанні є «єдині органи місцевого самоврядування».

Частина 3 цієї статті якраз присвячена «добровільному» об'єднанню: «Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна».

Ця частина містить низку юридичних проблем та суперечностей:

По-перше, який зміст поняття «територіальна громада села» тут вкладається: села, яке одноособово є «сільрадою», чи, власне, «сільради», яка може складатись із кількох сіл, чи села, яке входить до складу іншої сільради і фактично бажанням об'єднатись із сусіднім селом розвалює ту «об'єднану територіальну громаду», до якої воно входить за законом 1997 року?

По-друге, вживання в частині 3 терміну «спільні органи місцевого самоврядування» є тотожним терміну «єдині органи» чи ні, і що значить «надання згоди на створення», кому ця згода надається і яким чином реалізується?

По-третє, яким чином, хто і як формулює питання на місцевий референдум, як він проводиться і, головне, що відбувається після його проведення, як ухвалюють рішення про нову громаду, де це фіксується, як визначається назва, яка роль держави у цьому процесі і т. п.?

**Отже, реалізація права громад на об'єднання в єдину громаду за українським чинним законом неможлива.**

Не кажучи вже про те, що сам принцип об'єднання, закладений у статті 6 винятково для сіл є згубним для самої ідеології та мети об'єднання.

Виходячи із такого аналізу чинного законодавства можна зробити висновок, що для реалізації права на об'єднання громад має бути відкорегована стаття 6 базового Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та прийнятий спеціальний закон, який встановлює процедури такого об'єднання та фіксацію факту створення нової громади.

Після цього нова громада починає жити за загальним для всіх громад законом. Для стимулювання процесу держава може встановити певні фінансові преференції для суб'єктів об'єднання.

Отже, визначити предмет правового регулювання нового закону «Про об'єднання територіальних громад» можна таким чином: встановлення критеріїв об'єднання, процедури підготовки та прийняття рішення, а також форми акта, що визначає створення нової територіальної громади на основі об'єднання та визначення перехідних процедур від моменту утворення нової громади до обрання єдиних органів місцевого самоврядування у цій громаді.



## 2. Законопроект «Про об'єднання територіальних громад»

### Предмет правового регулювання

Предмет правового регулювання законопроекту визначається змістом преамбули і є досить струнким: «порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам».

Із тексту законопроекту можна структурувати такий алгоритм об'єднання:

- Кабінет Міністрів затверджує перспективний план формування об'єднаних громад по кожному з регіонів України;

- сільські, селищні, міські голови в межах цього плану укладають договір про об'єднання;

- проводяться референдуми чи збори (конференції) територіальних громад щодо підтримки об'єднання;

- місцеві (сільські, селищні, міські) ради суб'єктів об'єднання приймають рішення про затвердження договору про об'єднання;

- обласна рада (Верховна Рада АРК) приймає рішення про об'єднання громад та про призначення виборів органів місцевого самоврядування у новій громаді;

- обласна державна адміністрація (Рада Міністрів АРК) подає до Уряду України пропозиції щодо фінансової підтримки об'єднання;

- у державному бюджеті наступного року від дати подання пропозиції про підтримку можливо з'являться кошти на таку підтримку (наявність коштів та їх сума на громаду не гарантується).

Загалом сам алгоритм є достатньо логічним, незважаючи на те, що у ньому відсутні деякі вкрай важливі ланки, про які йшла мова у міркуваннях щодо можливого змісту законопроекту,

а саме: як діятимуть органи місцевого самоврядування, як виконуватиметься бюджет і сплачуватимуться податки у новоутвореній громаді від дати її утворення до формування нових органів після виборів.

Проте реалізація навіть цього неповного алгоритму не підкріплена правовими конструкціями, а деякі правові норми викликають побоювання щодо їх відповідності Конституції України.

Спробуємо більш ретельно проаналізувати кожен етап алгоритму об'єднання, запропонованого законопроектом № 9590 від 14.12.11:

### 1. Підготовка перспективного плану формування територіальних громад в межах регіону (стаття 11, частина 1 статті 5)

Запровадження перспективного плану є безсумнівним здобутком законопроекту, оскільки його ухвалення дає змогу візуально бачити перспективу нового територіального устрою України та не допустити появи внаслідок об'єднання периферійних територій, що не увійдуть до жодних об'єднань та будуть приречені на подальшу деградацію.

Проте частина ні у статті 2, де визначаються суб'єкти об'єднання ні у статті 3, де визначені умови об'єднання не має посилання на відповідність перспективному плану, натомість згадка про цей план у частині 1 статті 5 фактично не має імперативного характеру: або в рамках плану, або ніяк.

Приклад: «...голова звертається до відповідних ... голів сусідніх територіальних громад з пропозицією розпочати **процедуру** об'єднання територіальних громад згідно із затвердженим Кабінетом Міністрів України **перспективним планом** формування громад відповідного регіону», очевидно, що план не визначає процедуру, а визначає територіальну основу.

### 2. Укладення договору про об'єднання (стаття 5)

Стаття 5 має хаотичну структуру і містить внутрішні суперечності та норми, які є досить суб'єктивними і такими, що складно тлумачать-



ся, що може стати підставою для оскарження договору. Зокрема у договорі має бути передбачено : «4) механізм підвищення рівня надання послуг населенню об'єднаної територіальної громади;»?!

Про які механізми тут має йти мова – не зрозуміло і наскільки ці «механізми» залежать від громад чи від держави – невідомо.

На наш погляд варто було б передбачити таку логіку підготовки об'єднання: спочатку один чи кілька голів територіальних громад, звертаються до сусідніх (суміжних) громад з пропозицією про об'єднання, у якій викладається певний мінімальний набір параметрів (визначених цією статтею), далі ідуть переговори між головами та погодження тексту договору, далі відбуваються громадські обговорення, в першу чергу у громадах, що приєднуються, потім – узгодження договору виконавчою владою , і, зрештою його затвердження сесіями місцевих рад громад.

### **3. Референдуми чи збори (конференції) територіальних громад щодо підтримки об'єднання**

У абзаці третьому<sup>3</sup> частини 1 статті 5 наведено досить дивну юридичну конструкцію: «Рішення про об'єднання територіальних громад приймаються за результатами місцевих референдумів, які проводяться у всіх територіальних громадах одночасно, або на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих за результатами обговорення на загальних зборах (конференціях) громадян».

У цій конструкції однакові правові наслідки настають через застосування різних інструментів: референдуму або зборів у територіальних громадах. Але референдум має силу остаточного рішення (відповідно до статті 140 КУ) і не потребує додаткового затвердження радою, а на зборах відбувається лише обговорення. Причому результати такого обговорення можуть бути одними, а рішення ради – іншими.

До цієї чисто юридичної проблеми додаються проблеми практичного характеру. Візьмемо,

наприклад, місто Одесу з мільйонним населенням і найближче село з населенням у 3 тисячі осіб. Як спонукати жителів міста-мільйонника прийти на референдум щодо об'єднання Одеси із цим селом? Аналогічно виникає запитання про можливість проведення зборів/конференції жителів Одеси. Яким чином визначити кількість делегатів конференції чи кворум зборів, за якими процедурами вони мають проходити і т. п., а головне, яким чином зацікавити їх взяти участь у такій конференції?

Доцільно встановити, що рішення про об'єднання ухвалює винятково рада, яка перед прийняттям такого рішення може в межах, визначених законом про місцеве самоврядування та власним статутом, провести консультації із громадськістю, застосовуючи визначені радою механізми: громадські слухання чи консультативне опитування.

Запропонований же проектом закону механізм із використанням референдумів чи зборів є сумнівним з точки зору юридичної чистоти та неможливий у практичній реалізації.

### **4. Обласна рада (Верховна Рада АРК) приймає рішення про об'єднання громад та про призначення виборів органів місцевого самоврядування у новій громаді**

Приписи законопроекту, що сформульовані у частинах 1 і 2 статті 6 і наділяють обласні ради повноваженнями щодо утворення нових громад і призначення виборів у цих громадах, є такими, що не відповідають природі обласної ради, яка «представляє інтереси територіальних громад» і не має власних повноважень на створення адміністративно-територіальних одиниць, якими, без сумніву, є нові територіальні громади. Тим паче, Конституція України вирішення питань територіального устрою<sup>4</sup> відносить винятково до закону, а призначення виборів органів місцевого самоврядування<sup>5</sup> – до повноважень Верховної Ради України.

На наш погляд утворення нової адміністративно-територіальної одиниці має відбуватись

<sup>3</sup> Тут має місце порушення правил законодавчої техніки – в одній частині надто багато абзаців, що ускладнює застосування правової норми.

<sup>4</sup> П 13) частини 1 статті 92 Конституції України.

<sup>5</sup> П 30) частини 1 статті 85 Конституції України.



виняткового законом за поданням Уряду, адже це призводить до суттєвих змін не тільки територіального устрою, системи органів публічної влади, а й суттєвих змін податкових та бюджетних потоків.

### **5. Державна підтримка об'єднання громад**

На жаль, у законопроекті відсутні реальні державні інструменти підтримки процесу об'єднання громад. У різних державах світу при проведенні етапу добровільного об'єднання громад (комун, муніципалітетів, общин) визначались додаткові преференції, які держава надавала тим, хто об'єднується. В одних державах (Франція) було визначено конкретну суму в євро на особу на рік, яку державний бюджет надає об'єднаному бюджету, в інших (Латвія, Данія) мова йшла про додаткове збільшення місцевого бюджету (10-20%) за рахунок державних субвенцій. В українському варіанті нічого не гарантується. Посилання на те, що ОДА подають пропозиції для субвенцій, насправді не гарантує появу таких субвенцій та їх розмір, що демотивує об'єднання.

Окремого зауваження вимагає і стаття 7 законопроекту, яка знову всупереч Конституції наділяє обласну раду не властивими повноваженнями – припиняти діяльність сільської, селищної, міської ради. По-перше, це не належить до компетенції обласної ради; по-друге, оскільки рішення ради ухвалюють голосуванням, може статись так, що рішення буде прийнято половинчасте – одну раду закрити, а декілька інших – ні, або взагалі жодного рішення не буде прийнято.

Викладена у статті 7 процедура ліквідації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб приватного права є досить сумнівною, адже природа цих органів інша і правові наслідки від їх ліквідації для широкого кола осіб також інші.

Законопроект нічого не говорить про реальний перехідний період, коли уже є рішення про об'єднання громад у єдину громаду, але нові органи ще не сформовані, нові рахунки не відкриті, нові ставки місцевих податків не вста-

новлені ... Це призведе до повного колапсу місцевого життя, тому у законопроекті варто вписати норми про те, як здійснюється місцевий бюджет в частинах нової громади, як і куди сплачуються місцеві податки і збори, хто є розпорядником бюджетних коштів і яким чином це відбувається.

Варто також звернути увагу на елементарну юридичну техніку, яка в законопроекті є слабкою. Наприклад, як можна зрозуміти такі вимоги щодо межі громади: «3) ..., межі об'єднаної територіальної громади повинні відповідати межах сусідніх територіальних громад;»? Про які межі сусідніх громад йдеться – тих, що стали сусідами нової громади, чи тих, що об'єднались? Логічно має йти мова про зовнішні межі нової громади. Якщо це так, то конструкція тут може бути простою: «Межами об'єднаної територіальної громади є зовнішні межі територіальних громад, що об'єднались».

Таких юридичних недоречностей у законопроекті є багато.

### **3. Висновок:**

Законопроект «Про об'єднання територіальних громад» в редакції **№ 9590 від 14.12.2011** не вирішує жодної проблеми реального об'єднання територіальних громад. Частина норм не відповідає Конституції України, юридична техніка є незграбною, правові конструкції допускають бага тозначне тлумачення.

Законопроект потребує суттєвого доопрацювання і має урегулювати всі процедури об'єднання, участь державних органів у цьому процесі та визначити фінансову підтримку об'єднання з боку держави.

Інститут громадянського суспільства готовий взяти участь у такій роботі.

**А. Ткачук**  
**25.12.12**



## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПО-ФРАНЦУЗЬКИ<sup>1</sup>

### ЧИ МОЖНА ЗАМІНИТИ РЕФОРМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ МІЖМУНІЦИПАЛЬНИМ СПІВРОБІТНИЦТВОМ?

#### Замість вступу

Вже багато років поспіль в Україні точаться розмови про нагальність реформи адміністративно-територіального устрою. За попереднього уряду навіть було ухвалено Концепцію реформи місцевого самоврядування в Україні, а також план її реалізації, який передбачав до 2012 року здійснити всі підготовчі роботи і провести перший етап реформи. Проте із зміною уряду ситуація щодо реформи також суттєво змінилась.

Протягом 2010 року влада спочатку вибудувала свою жорстку «виконавчу вертикаль», потім втягнулась в адміністративну реформу, і уже 2011 рік закінчився, а жодного пункту плану реалізації концепції реформи місцевого самоврядування так і не було виконано.

Ще у Посланні Президента В.Ф. Януковича до Верховної Ради України в 2010 році було вказано, що до кінця 2010 року буде ухвалено два нових закони у сфері реформи управління в територіях: «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації». Проте і це завдання Президента не було виконане.

У 2011 році Президент знову озвучив декілька тез щодо реформування у згаданій сфері, але ...

Усі ці потуги завершилися реєстрацією у Верховній Раді України нового урядового законопроекту «Про об'єднання громад» від 14.12.2011 року.

Аналіз причин появи цього законопроекту та його змісту потребує окремої розмови, але головна ідея – спробувати стимулювати громади до добровільного об'єднання, правда, спосіб та умови стимулювання законопроект пропускає.

У цей час відбувається «оптимізація» територіальних органів центральних органів виконавчої влади (змінюється територія їх юрисдикції) та бюджетних установ (закриваються дільничі лікарні, амбулаторії, ФАПІ).

Усі визнають, що у нинішньому вигляді система публічного управління на регіональному, районному та особливо місцевому рівнях є не ефективною, потребує негайного реформування, але знову і знову реформа відкладається, а тепер шукають альтернативу такій системній реформі у міжмуниципальному співробітництві: нехай малі громади укладають угоди про співробітництво з великими і вирішують свої проблеми.

Для української влади, народних депутатів, спеціалістів різних міністерств традиційно позитивним є досвід Франції. Система влади в Україні подібна до французької моделі, а відтак і система місцевих державних адміністрацій також запозичена від французів: угоди з регіонального розвитку, які заключає український уряд з обласними радами, – також французький продукт.

Проте не завжди те, що добре для Франції, адекватно працює в Україні.

Що стосується самоврядування, то наше самоврядування сьогодні має багато спільного із французькою ситуацією до реформи 1982 року. За цей час французи в частині децентралізації пішли дуже далеко, хоча і сьогодні в Європі їхню систему вважають найбільш централізованою.

Децентралізовуючи власну систему публічної влади французи так і не спромоглися на реформу адміністративно-територіального устрою і в них досі найбільш подріблені у Європі комуни. Цей приклад часто наводять в Україні противники реформи. І от 12 грудня

<sup>1</sup> Хнатолій Ткачук, Страсбург-Париж-Київ, 13-18.12.11.



українська делегація, у якій були представлені різні люди з різних міністерств, органів місцевого самоврядування, народні депутати та українські експерти Ради Європи відбули до Франції за досвідом.

### **Частина 1. Рада Європи та французькі реформи децентралізації**

Рада Європи, що організувала поїздку, відразу почала накачувати різноманітним досвідом реформ у різних країнах, передусім Польщі, Швеції і, звичайно, Франції.

Якщо польський та шведський досвід базується в основному на зміні територіальної основи органів місцевого самоврядування на рівні закону, а відтак зменшенні кількості громад, районів та регіонів, то новий французький досвід є досить оригінальним. Не змінюючи територіальної основи (території юрисдикції) комуни, не змінюючи їх повноважень, відбувається передача багатьох функцій від одних комун до інших, або їх об'єднанням, а також передача і від держави повноважень на рівень таких об'єднань.

#### **Професор Марку про французькі реформи у сфері децентралізації**

У Франції в останні роки проводяться реформи АТУ за своїми рецептами, в основному через міжмуніципальну кооперацію. Всі рівні АТУ у Франції згідно із Конституцією можуть мати органи самоврядування та автономний бюджет. Жодний орган місцевого самоврядування (МС) не має ніяких повноважень щодо іншого органу МС на нижчому рівні АТУ.

Муниципалітет (тут і далі мова йде про комуни та її органи) має право втручатись в усі справи, які стосуються проблем місцевого населення. З грудня 2011 року запроваджено координацію зусиль між різними рівнями АТУ.

У Франції 36 тисяч муніципалітетів. Проте ситуація тут така, що 95% населення живуть в урбанізованих територіях – містах та їх околицях. І надмірно велика кількість комун є дуже малою чисельно, аби виконувати всі функції МС.

Аби побороти фрагментацію на місцевому рівні, існує цілий ряд практичних рішень, пов'язаних із наданням послуг. Перш за все муніципалітети розвивались, надаючи індивідуальні послуги населенню через кооперацію, причому така кооперація з'явилась ще десь в кінці 19-го століття. Проте Франція довгий час була дуже централізованою державою.

Децентралізація реально почалась у 1982 році, коли повноваження префектур почали передаватись муніципалітетам, які, у свою чергу передавали право на надання послуг бізнесу.

Більшість послуг населенню почали надаватись людям приватними компаніями через систему контрактів. Зараз понад 75% подання води забезпечують приватні компанії. Аналогічна ситуація і з вивезенням сміття, а також з іншими послугами, зокрема транспортними.

Держава постійно намагалась стимулювати, аби послуги надавались на тих рівнях, де забезпечується їх максимальна ефективність. Закон від 1966 року передбачав створення органів МС, що надають послуги кільком муніципалітетам.

Це фактично надмуниципальні органи, що дають змогу розвивати території різних муніципалітетів. Фактично таким органам передавались повноваження органів МС комун, а відтак – бюджетні ресурси.

Зараз діє 2700 міжмуниципальних органів, які об'єднали понад 95% муніципалітетів. Ці органи мають право збирати податки, розробляти стратегії, вирішувати питання вивезення сміття тощо. Такі надмуниципальні органи формуються фактично не прямими виборами, а через ради муніципалітетів. На наступних муніципальних виборах мешканці будуть оби-



рати ці міжмуниципальні органи безпосередньо, що значно посилить їх легітимність.

Фактично нині у Франції де-факто створено новий рівень адміністративно-територіального устрою – об'єднання комун із своєю територією юрисдикції, своїм представницьким та виконавчим органом і своїм бюджетом.

Для прикладу. У місті Ліль 200 тисяч населення, але саме місто входить у міжмуниципальне об'єднання, де створено міжмуниципальний орган, який діє на 1 млн. населення, яке охоплене 88 комунами (від малих до великих).

Не зважаючи на те, що в таких об'єднаннях є найбільші комуни, вони не мають більшості у представницькому органі такого об'єднання. Така ситуація відповідає закону 2010 року, за яким не можливо одній мерії мати більшість міст у міжмуниципальній раді. Члени цієї ради зараз обираються місцевими радами, але з нових виборів виборці будуть прямо обирати членів цієї ради.

Ця міжмуниципальна рада має багато повноважень, зокрема відповідає за планування, громадський транспорт, збір та переробку сміття, каналізацію та воду, міські дороги (крім вулиць у містечках), будівництво шкіл, розвиток, створення промислових зон, виділення для них землі.

В свою чергу, у 80-ті роки минулого століття у Франції було введено контракти між державою та регіоном для виконання проектів держави в регіонах.

Спочатку, у 1982 році контракти вводились як стимулювання економічного розвитку, переважно для координації програм між місцевими органами влади та державою. Зважаючи на не дуже велику ефективність цього інструмента, було кілька ініціатив ліквідувати контракти в 1986, 1992, 2003 роках. Причинами таких підходів було невиконання контрактів, а також те, що при управлінні держбюджетом контрактні зобов'язання були першочерговими, тому всі намагались вкласти туди все, що можливо, а це призвело до розмивання пріо-

ритетів (ще більш заплутана ситуація з контрактами в Україні, адже у нас області не мають своїх бюджетних ресурсів для свого розвитку, тому в контракти включається все, що завгодно. З боку держави ситуація аналогічна – бюджет не має рядка на контракти, тому закриваються вони різними коштами різних розпорядників за державними бюджетними програмами) Аби залишити контракти певним інструментом захисту інтересів держави у регіони, починаючи з 2006 року зменшили розмір контрактів, аби вони були сконцентровані на невеликій кількості пріоритетів. Також почали використовувати кошти структурних фондів ЄС. Тепер контракти спрямовані на підтримку виконання проектів розвитку. Однією з основних проблем контракту в Україні стало фактично контракування Уряду з ОДА, оскільки облрада не має власного виконавчого органу. Також має місце слабкість регіональної участі під час розроблення проектів регіонального розвитку.

У Франції контракти добились певного успіху бо регіональні органи брали участь у прийнятті рішень щодо регіональних контрактів і мали для цього власні ресурси.

## **Частина 2. Великий Страсбург**

Страсбург сьогодні – це другий після Брюсселя центр об'єднаної Європи. Хоча, можливо, роль Страсбурга ще більша в стратегічному плані, адже тут крім Європарламенту розміщується ще й Рада Європи, яка об'єднує усі європейські держави.

За українськими мірками Страсбург самодостатнє, багате місто, що може обходитися без участі в міжмуниципальній кооперації чи об'єднаннях комун. Тільки Різдвяний ярмарок відвідує понад – 2 млн туристів, – і який дає місту 160 млн. євро обороту. До того ж тут понад 60 диппредставництв, не кажучи вже за структури Ради Європи та Євросоюзу.



Насправді ж ситуація зовсім інша. Страсбург входить до складу міжмуніципального об'єднання – агломерації, яка складається із 25 комун та має власну міжмуніципальну раду, яка управляє значною кількістю справ на території Страсбурга та ще до 25 муніципалітетами.

Рада Страсбурзької агломерації складається із місцевих (комун) депутатів, що призначаються радами цих муніципалітетів.

В Ельзасі, як департаменті, є 600 комун. Департаменти складають регіон. Регіон є проектною структурою, що займається розвитком регіону. Департаменти займаються соціальними питаннями. Об'єднання комун займаються окремими питаннями: сміття, водопостачання, дороги ... Комуни відповідають за все, але не все можуть зробити, тому і передають свої повноваження та ресурси на рівень об'єднання.

І що зовсім дивно, міськрада Страсбурга позбулась свого виконавчого органу загалом. Ці повноваження виконує виконавчий орган агломерації, за що Страсбург платить йому кошти!

Чи можна уявити собі в Україні ситуацію, коли Одеська міська рада відмовилась від власного виконкому, а передала повноваження виконавчому органу «великої Одеси», яка складається із власне Одеси, Іллічівська, Южного, Таїрова і т. п.?

Для сучасної Франції це цілком природне явище. Але в ситуації, коли частина повноважень відходить на рівні, що розміщені далі від людей, виникають проблеми відчуження депутатів від виборців, влади агломерації чи навіть міста від проблем кварталу чи вулиці.

Відтак у цій ситуації суперважливим стає залучення громадян до вирішення значної кількості місцевих питань – реалізації права на місцеву демократію.



### Частина 3. Місцева демократія

Як пояснив нам віце-мер Страсбурга, який водночас очолює комісію в агломерації, місцева демократія з'явилась, як результат розчарування виборців, які побачили, що між виборами депутати не цікавляться думкою людей.

Це саме побачив і законодавець, що призвело до появи закону, за яким для міст понад 80 тисяч визначено, що у них мають створюватись ради кварталів (щось на зразок самоорганізації населення, але з іншими завданнями і повноваженнями).

Що стосується сусідів Франції, то тут щодо демократії участі є різні підходи.

Іспанці місцеву демократію починають втілювати з дитинства. Фактично це результат угоди між лівими та правими, аби не відновився фашизм, тому таке виховання демократії важливе.

У Німеччині місцева демократія з'явилась серед суспільства в образі народного обговорення після війни, коли почали будуватись перші АЕС.

У північних державах Європи місцева демократія є природньою складовою суспільства без врахування думки якого ніяких реформ провести не можна.

Ми всі живемо на планеті, яку ми й маємо захищати. Запаси природних копалин зменшуються, що неминуче вестиме до перелаштування життя, а значить – його глибокого реформування. Такою реформою є децентралізація. Щоби це дало добрі плоди, слід, аби громадяни розуміли своє легітимне місце в цій децентралізації.

Потрібно чітко розуміти, хто приймає рішення, не зважаючи на те, хто веде дебати. Люди мають розуміти, що їх думка є важливою для місцевої влади, їх не просто слухають, а й чують. Саме тому у Страсбурзі також впровадили такий інструмент демократії участі, як квартальні ради – 10 кварталів. Ради кварталів мають організаційні та фінансові

засоби для роботи. Рада міста встановила принципи функціонування цих квартальних рад. В ці квартальні ради не включено міських депутатів. Ради складаються з трьох колегій: громадян, асоціацій та професіональних працівників (у першу чергу це архітектори, урбаністи, куртурологи тощо).

Колегія громадян обирається шляхом жеребкування із виборчого списку та списку добровольців, аналогічно жеребкуванням створюється колегія асоціацій. Жеребкування забезпечує уникнення політичного впливу. Через ці ради громадяни фактично здійснюють експертизу проектів, що реалізуються у кварталах. Висновки квартальних рад подаються до міської ради, де приймаються рішення, як додаток до проекту рішення. Уже всі побачили, що цей публічний діалог коштує недорого, а громадяни досить ошадливо ставляться до витрачання публічних коштів. Квартальні ради створюють свої незалежні комісії, що розглядають проекти, робота висвітлюється на сайті ради громади.

Дебати щодо певної проблеми проводяться у визначений час, висновки за результатами діалогу є важливими для вирішення питання дебатів і є завершенням дебатів – громадського консультування. Квартальні ради чудово пристосовані до дебатів. Але ці ради не пристосовані до більших проектів – наприклад створення нового кварталу. Для таких речей було створено іншу структура – проектне ательє (група). Французи називають ще таку інституцію, як ательє мрій. Адже це стосується серйозних питань майбутнього розвитку, що виходять далеко за межі кварталу, а то й міста.

При цьому міська рада визначає географічний периметр нового проекту. Новостворене ательє, може включати квартальну раду та передбачає включення інших людей, які цікавляться цією темою і є спеціалістами чи активістами.

Отже, зміна масштабності питання потребує зміну підходів до обговорення нового масштабного проекту.



Залучення громадян до проектів розвитку та їх обговорення формує довіру громадян до депутатів. Громадяни стають більш впевнені, що депутати враховують їхні думки.

Наприклад, була дуже цікавою тема «автомобіль у місті» – викиди, пробки, проблема стоянок і т.п. Що робити з автомобілями? Вони приносять проблеми, але водночас без автомобілів сучасне життя важко уявити.

Це складне питання не тільки для кварталів, а ширше міста – агломерації, міського архіпелагу. Зменшити кількість авто на одиницю площі пропонувалось по-різному. Тут йшлося про два варіанти – розширення міста чи, навпаки, звуження. Для цього створили нову структуру – ательє мрій, яка й мала виробити рекомендації.

Цікаві знахідки тут себе уже показали. Так, для того, аби люди більше пересіли на громадський екологічний транспорт – трамвай – було зроблено таку справу: для трамваю не має червоного світла, при під'їзді до перехрестя автоматично перед трамваем включається зелене світло, а трамвайними коліями не їздять автомобілі. Це призводить до того, що трамвай ходить з точністю до секунди і найшвидше серед усіх видів транспорту. Також було обмежено кількість парковок у будинках, що також скоротило кількість автомобілів. На 100 квартир має бути паркінг на 50 машино-міць (раніше норма була 120). Це сприяє тому, аби люди не купували зайвих автівок.

Чим менше автомобілів, тим більше місця. Але потрібна заміна автомобілям. Саме тому йде розвиток трамваїв та велосипедного руху. Також впроваджено таку цікаву ініціативу, як «спільний автомобіль». Створюється асоціація людей, яка купує авто, а члени асоціації користуються авто лише тоді, коли їм потрібно. Авто стоїть в кожному кварталі, члени асоціації через Інтернет резервують авто на потрібний час, отримують код та можуть користуватись тоді, коли потрібно.

Такі, на перший погляд, не дуже прийнятні для людей рішення у разі їх прийняття сами-

ми людьми за результатами публічних обговорень стають рішеннями громади і тому виконуються без примусу і дають добрі результати.

#### Частина 4.

### Метрополія, агломерація та об'єднання комун

Як було сказано вище, децентралізація по-французьки має свою специфіку, адже відбувається вона не тільки чи не стільки на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, а не на рівні об'єднання громад.

Децентралізація у Франції почалась давно. Початок децентралізації можна вести з революції 1789 року, саме тоді з'явилися комуні – 44 тисячі, тоді ж паралельно були створені департаменти – 90. Мера в ті часи призначала держава, департаментами керували префекти. З часом такий жорсткий вплив держави пом'якшувався. Поступово мерів почало обирати населення. У 1982 році почалось впровадження закону про децентралізацію, який передбачав більше автономії громадам та перекладав управління на обраних, а не призначених. Хоча в департаментах залишились префекти, але керівники департаменту почали обиратись так званими перами. Тоді ж запроваджуються регіони, які складаються з департаментів (25), де запроваджувались асамблеї, як обрані органи. Оскільки комун забагато і у них не було засобів для реалізації проектів, для жителів постало питання, як зробити комуні ефективними. Саме аби вирішити цю проблему запроваджено механізми поєднання зусиль громад. Від 1990 до 2000 року було створено законодавство, яке запроваджувало проміжну ланку між громадою та департаментом – агломерацію чи міжмуніципальне об'єднання.

За реформою 1982 року створено спільноти агломерації, а для менших міст – спільноти комун. Хоча є й інші структури. Наприклад,



об'єднання комун для вирішення конкретної проблеми (приміром, сміття). Зараз у Франції є 18 тисяч різних об'єднань комун, що також створює проблеми (відбувається балканізація комун), тому перед урядом стоїть завдання зменшити кількість комун, як мінімум до 5 тисяч, хоча і це забагато для Франції. Проте з цим не погоджуються люди, які вважають, що обраний ними мер є найкращим, незалежно від того, чи є в нього ресурси для надання послуг. Адже його можна запросити на весілля чи хрестини і він прийде, а хто прийде у великому об'єднанні?

Держава стимулювала об'єднання комун через додаткові дотації. У 1999 році держава для стимулювання об'єднання вирішила надавати додатково комунам, які об'єднуються, - 40 євро на особу щороку, тобто на об'єднання в 100 тисяч додатково надходило 4 млн євро. У 2010 році вийшов закон, аби посилити об'єднання новими надходженнями, але економічна криза не дала впровадити цей закон (не стало вільних коштів у держбюджету).

Крім фінансового стимулювання, є ще такі інструменти: змусити щось робити певним чином (що дуже складно), тому були прийняті спонукальні норми разом з фінансовою підтримкою, а також визначено питання, що вирішуватимуться на рівні об'єднання, аби всі бачили, що там буде дійсно краще. Якщо ви створюєте агломерацію, ви отримуєте додатково 4 компетенції, серед яких просторове планування, економічний розвиток тощо.

Реалії такі, що саме представник держави – префект – ініціює нові об'єднання комун і створює можливості для дискусії, хоча від префекта поступово відходять компетенції до об'єднань комун. Звичайно, те, що відбувається, не дозволяє кардинально вирішити проблеми удосконалення адмінтерустрою, укрупнити комуни для передачі їм більших функцій та звільнити державу від невластивих для неї функцій.

Варто сказати, що ці реформи рухаються завдяки впливу міністра, Прем'єр-міністра чи Президента. Але не завжди заявлені бажання досягають успіху.

Так, Прем'єр у 2002 році заявив про передачу повноважень регіонам, але оскільки законопроект надто довго готувався, то його прийняття в 2004 році нічого не вирішило з того, що планувалось. Відбулось вихолощення суті проекту.

Нині законодавство Франції передбачає, що всі комуни мають перебувати в об'єднаннях: метрополіях, агломераціях або об'єднаннях комун. Але процес досі не закінчено, хоча більшість комун уже увійшли до об'єднань.

Проте і тут з часом виникли запитання: а чи ради об'єднань мають достатній мандат для управління?

Ради цих об'єднань не обираються населенням, а призначаються відповідними радами, що викликає нарікання, що, голосуючи за запровадження податків, ради не відповідальні перед виборцями. Тому на наступних виборах, при голосуванні в списках кандидатів мають голосувати за депутатів, які мають входити до ради об'єднання комун.

Один з ключових моментів терреформи у Франції сьогодні: спробувати скасувати хоча б один рівень адмінтерустрою. Була ідея ліквідувати департаменти, передавши їх повноваження частково на регіональний рівень, а частково – на рівень об'єднань комун. Цього здійснити не вдалося, тому сьогодні загальна ідея децентралізації досить своєрідна – підтримуємо таку організацію АТУ, яка є сьогодні, але розводимо компетенції між цими різними рівнями як АТУ, так і об'єднаннями комун<sup>2</sup>. (Аби прояснити людям, хто і що робить і за що відповідає).

<sup>2</sup> Уявити, що це можна запровадити в Україні взагалі не можливо (враження автора).



## Частина 5. Страсбург та Кольмар

Розвиток території йде через метрополізацію (принаймні так стверджували наші співбесідники у Страсбурзі та Парижі). Багатство породжується у власне урбанізованих територіях, але для людини від цього буде користь лише коли це розумна урбанізація, яка не шкодить і майбутнім поколінням.

Розростання міст не може бути безмежним, але в селах немає такої якості послуг, як у містах чи вони там будуть значно дорожчими. Структура економіки великих міст також суттєво змінюється, що призводить до зміни обличчя міста і створює нові виклики його мешканцям та місцевій владі.

### Страсбург

Столиця європейського парламентаризму, стерильна чистота на вулицях, безпечно проживання, своя архітектура, своє вино..., свої проблеми.

Наприклад, у Страсбурзі дефіцит соціального житла – 18 тисяч квартир. Щороку будують 3–3,5 тисяч. Для цього потрібні нові території, які не так просто віднайти. Вихід знайшли за рахунок старих промислових зон, які очищують і забудовують. Але і ці території закінчуються, тому зараз почалися дебати про ущільнення міста, збільшення висотності будівель, що у свою чергу, може зіпсувати колорит самого міста. Проте у Страсбурзі 13% населення – іноземці і потрібно враховувати їхню позицію, щодо розвитку міста також не виходить, тому їх також залучають до громадського діалогу у місті, у тому числі і до роботи у квартальних радах.

У Страсбурзі квартальні ради мають від 30 до 70 членів залежно від населення кварталу. Усі квартальні ради мають загальний бюджет 200 тисяч євро, тобто працюють на волонтерських засадах. Виділені гроші ідуть лише на залучення професіоналів та на окремі заходи в кварталах.

Отже, знову про принципи децентралізації. Передача повноважень здійснюється на об'єднання комун. Чим більше місто, навколо якого створюється агломерація (урбаністичне об'єднання), тим більше повноважень передається на рівень цього об'єднання.

У Страсбурзі міська рада є одночасно органом надмуніципального об'єднання. Місто Страсбург не має співробітників власного виконавчого органу, всі його співробітники є співробітниками надоб'єднання, місто платить за ці послуги управління. Усі витрати на управління агломерацією становлять 320 млн євро, Страсбург платить 200 млн. євро.

Що стосується бюджету комуни та бюджету агломерації, то тут все дуже непросто. Адже значну частину повноважень комуни реалізують органи агломерації, а не комуни, тому й бюджет агломерації формується дуже по-різному: частина від власних податків, частина – від бюджетів учасників, частина – від держави.

Головні статті видатків бюджету комуни : культура – 25% (театри, музеї, музичні школи); освіта (школи) – 17%; соціальна допомога – 13%; довілля – 13%; спорт – 5,7%; .

Але і тут французькі особливості – держава платить зарплату вчителям, а комуна будує та утримує школи, платить персоналу, що допомагає навчальному процесу.

Компетенція урбаністичної спільноти Страсбурга через бюджет (загальний бюджет 1,25 млрд євро) приблизно така:

- 1) Транспорт – 21,4% бюджету спільноти.
- 2) Урбанізм (соцжитло, реновація міська, створення нових кварталів) – 6,4%.
- 3) Довкілля (управління відходами, збирання і переробка, прибирання вулиць) – 9,5%.
- 4) Дороги і публічні зони(нові дороги, утримання, ) – 12,9%.
- 5) Спортивно-культурні об'єкти (басейни, катки, бібліотеки) – 3,6%.
- 6) Спорт – 3,7%.
- 7) Економічний розвиток (облаштування зон діяльності, організація бізнес-центрів, підтримка університетів, ) – 5,7%.



8) Вода та асенізація (окремий бюджет для підприємства 65 млн євро) – 5% вода, 6,5% – асенізація.

9) Центри для подорожуючих, циган ...

Основні надходження місцевого бюджету:

39% – місцеві податки: податок на проживання, земельний податок;

28% – державні дотації (частина державних дотацій є фіксованою і залежить від кількості жителів, інша залежить від низки показників для групи комун показників (багатство, дороги, ресурси).

Значною складовою бюджету агломерації є податки з підприємств, які стягуються спільною і розподіляються між містами та спільною.

Підприємство платить три види податків - плата за землю, ПДВ, податок, який залежить від кількості працівників, – 2% на фонд зарплати, якщо є понад 10 працівників, цей податок йде для розвитку громадського транспорту.

Отже, нині мерія Страсбурга є радше органом управління не тільки власне Страсбурга, а ще 25 комун його міського архіпелага (цікаво, чи знають про це всі мешканці Страсбурга).

### **Кольмар**

Невелике містечко в Ельзасі ще з більш своєрідною архітектурою, ніж Страсбург, французька Венеція.

Кольмар має до 70 тисяч жителів. Місто щороку відвідує 3 млн туристів, до того ж тут дуже розвинута промисловість та навколо багато виноградників. Місто є столицею ельзаських вин. До 2003 року місто об'єднувалось з різними комунами для вирішення різних проблем (сміттєперобний завод, станція аерації води і т.п.). У 2003 році було вирішено створити спільноту агломерації, яка об'єднує 9 комун і нараховує 100 тисяч населення.

Нова спільнота управляє дорогами, водою, сміттям, та іншими великими галузями послуг. Комуни відповідають лише за те, що визнача-

ється близькістю: спортплощадки, прибирання вулиць. Результати цього об'єднання відчутні. У 2012 році приєднається ще 4 комуни, у 2013 – збираються приєднатись ще кілька комун, загальна кількість комун в об'єднанні перевищить 20.

120 млн євро бюджет Кольмара як міста. Бюджет об'єднання – 200 млн, включаючи Кольмар.

Із 120 млн євро бюджету міста 30% становить бюджет розвитку.

Проте і тут не все так гармонічно. Адже комуна та об'єднання мають право встановлювати свої податки, що також створює свої проблеми.

Об'єднання Кольмара з іншими дає певні нові можливості і для депутатів, адже в комунах з населенням понад 100 тисяч мешканців для депутатів є можливість користуватись телефоном, оргтехнікою чи допомогою працівників опозиції для підготовки альтернативних документів.

Варто сказати, що управління суспільними справами у таких містах грамотне і ефективне, причому все відбувається в режимі партнерства публічної влади, громади та бізнесу.

Наприклад, місто Страсбург будує концертний зал на 12 тисяч місць. Типовий проект, всі дозволи, врахування територіальних інтересів усіх громад об'єднання. Але публічна влада сама не експлуатує цей зал, а на конкурсних умовах передає його в управління приватній компанії, яка забезпечує його рентабельне функціонування.

Інший приклад – різдвяний базар у Кольмарі. Міська влада виготовила дерев'яні будки для торгівлі сувенірами і приготування їжі, розмістила їх в центрі міста, забезпечила електрику та інші сервіси, а торгівлю та обслуговування в цих будках здійснює приватний бізнес. Не псується обличчя міста, бізнес не має клопотів із дозволами та непродуктивними затратами на облаштування робочих місць, а громада отримує свято і копійчину до місцевого бюджету.





## Частина 6. Фіскальна децентралізація. Погляд з Мінфіну

Коли ви в Парижі під'їжджаєте до Мінфіну Франції, відразу стає зрозумілим, що це чи не найголовніше міністерство. Величезний комплекс будинків, які займають напевне два квартали. Тут є свій вертолітний майданчик, причал для швидкісних катерів, всі будинки з'єднані переходами. (Мінфін є дуже великим міністерством – у ньому поєднуються класичні ЦОВВ – економіки, фінансів, промисловості, митниця, податкова, тощо).

Бюджетна система Франції досить складна, виходячи із складності та фрагментарності адміністративно-територіального устрою, який складається із 36 782 комун/громад, 101 департаменту, 26 регіонів, 2600 міжмуниципальних об'єднань.

Принципи фінансових відносин у сфері місцевого самоврядування будуються на тому, що громади вільні витратити гроші так, як вони вважають за потрібне для реалізації своїх повноважень, але встановлюється лише одне обмеження – бюджет має бути збалансованим. Борги у громадах можуть створюватись виключно для інвестицій. Поточні витрати органів місцевого самоврядування не можна фінансувати за рахунок позик.

Надходження громад суттєво залежать від державних трансфертів.

У держбюджеті шляхом переговорів Мінфіну із МВС визначаються суми трансфертів для місцевого самоврядування. Далі ці трансферти йдуть органам місцевого самоврядування власне через МВС. Загалом такі трансферти становлять близько 100,6 млрд євро на рік.

Перша частина – 50 млрд йде на загальну підтримку громад (тепер, до завершення кризи, ця сума буде фіксованою, не враховувати інфляцію). З цих грошей 40 млрд – загаль-

на дотація на функціонування, що залежить від кількості населення.

Держава також надає дотації, як компенсацію втрат місцевих бюджетів від реформи оподаткування, а також дотацію на відшкодування ПДВ органам місцевого самоврядування, який вони заплатили державі за послуги (дорога, будівля, басейн – все, що стосується будівництва об'єктів комунальної власності).

Фонд повернення ПДВ змінний, до кризи фактична затримка з поверненням ПДВ залежно від реалізації інвестиції – до 2-х років. Тепер, з початком кризи, час затримки відшкодування скорочено до 1 року. Такий підхід потягнув нові державні видатки з поточного бюджету, але це збільшує інвестиційні можливості громад.

Компенсація втрат від місцевих податків виплачується, коли держава надала пільги по місцевих податках окремим особам чи категоріям осіб. Компенсація перераховується громаді, яка потім виплачує ці кошти тим, хто звільнений державою від сплати цих місцевих податків. Якщо місцева рада сама звільнює від оподаткування, то їй ніяких дотацій з боку держави немає.

Ще одна дотація – дотація на виконання додаткових компетенцій. Тобто, якщо органам місцевого самоврядування передано якесь повноваження, то під нього надаються додаткові кошти у вигляді часток від державних податків. Наприклад, внутрішній податок на споживання нафтопродуктів, частина його може бути передана у громаду чи регіон, залежно кому передано нову компетенцію.

Проте в останні роки, виходячи із слабкості громад, більшість компетенцій передавались на департамент та регіон, а не у громади. Наприклад компетенції щодо коледжів, управління місцевими потягами, транспортом передавались на департаменти та регіони.

<sup>3</sup> Дуже цікавий досвід. ОМС має право на відшкодування ПДВ, якщо за бюджетні гроші виконані підрядником роботи чи надані послуги, за які ОМС сплатив ПДВ.



Найбільше дискусій викликала передача компетенції із соціального захисту від держави до департаменту – допомога по безробіттю та допомога людям похилого віку. Великою проблемою тут стало те, що податок на користування нафтопродуктами, який передали у сумі, що відповідав витратам на момент передачі компетенції, тепер не покриває реальних видатків на соцзахист, оскільки у зв'язку з кризою кількість споживачів допомоги зросла і відтак передана сума податку є меншою, ніж реальні видатки на ці компетенції.

Сьогодні немає закону, який би передбачав повернення компетенції від органів місцевого самоврядування до держави. Тому існують конфлікти між департаментами та регіонами із державою, оскільки витрати цих АТО є більшими, ніж кошти, що були передані від держави.

Що стосується податків, які надходять органам місцевого самоврядування, то тут досить складна ситуація, оскільки ці податки істотно відрізняються від українських реалій. Місцеві громади донедавна мали 4 основних податки: професійний, на проживання, на власність, на забудовані та не забудовані земельні ділянки. Податок професійний був фактично додатковим податком на реальний бізнес, його сплачували в основному підприємства, і складався цей податок з двох частин – податку на земельну ділянку та капітал. Реформа оподаткування фактично скасувала професійний податок, аби зменшити оподаткування інвестицій і поліпшити ситуацію у конкурентній боротьбі французьких виробників із подібними в інших державах.

Місцеві громади є на загал досить великими інвесторами, адже навіть в 2010 році здійснили 50 млрд інвестицій. Вони зараз є найбільш суттєвим інвестором у Франції.

Якщо подивитись витрати місцевих бюджетів на різних рівнях АТУ, то 50% бюджету департаментів становлять витрати на соціальну допомогу: сім'ям та дітям, по безробіттю, людям літнього віку. На регіональному рівні

основною статтею витрат є економічний розвиток – 52%.

У комунах найбільшими статтями витрат є: послуги – 38% (містобудування, сервіси міські, охорона довкілля); 20% – міські вулиці; 12% – освіта; 5% – інші витрати.

Зараз у Франції відбувається процес переосмислення способів бюджетного вирівнювання. Планується заміна дотацій вирівнювання з державного бюджету на дотації вирівнювання із спеціального фонду.

Після 2012 року буде спеціальний фонд, куди багаті комуни будуть перераховувати кошти для підтримки бідних комун. Ці кошти будуть використовуватись на рівні об'єднань комун. Дебати щодо цього закону йшли більше року, для цього було проведено гарячі дебати в комітеті, у якому були представлені депутати, мери, місцеві депутати, державні службовці. Там узгодили критерії, хто має платити і хто має отримувати кошти з цього фонду. Це складне політичне рішення, не стільки більшості та опозиції, як територіальних еліт і їх впливу на національних політиків.

Проте це рішення має сприяти інтеграції французького простору і стимулювати комуни до об'єднання з іншими, адже отримати кошти із фонду можна лише за умови входу комуни у об'єднання комун. Це логічно, адже в об'єднанні комун відбувається певне вирівнювання можливостей та стимулювання розвитку більш слабких комун.

Міністерство фінансів Франції в питаннях фінансування місцевого самоврядування тісно співпрацює із Міністерством внутрішніх справ, де є спеціальне бюро управління ресурсами місцевих громад.

Бюро відповідає за фінансування усіх АТО з державного бюджету. ОМС мають обов'язкові повноваження та можуть взяти додаткові повноваження, але за однієї умови, якщо це відповідає публічним місцевим інтересам і не конфліктує з іншими публічними інтересами. Все, що не належить до державних повноважень може бути взято до провадження орга-



нами місцевого самоврядування. Громади з часом набувають все більше повноважень. Закони про децентралізацію уточнили, які галузі не є монополією держави і можуть братись до провадження ОМС.

Вільне управління громад базується на їх власних ресурсах. Таких ресурсів є кілька типів: фіскальні (місцеві податки: на проживання та на власність), а також непрямі податки – на нафтопродукти та страхові договори. Ці податки становлять близько 50% усіх ресурсів.

Передача повноважень від держави супроводжується або передаванням частини податків, або збільшенням державних дотацій. Дотації не регулюються місцевою владою і становлять близько 30% ресурсів громад. Ще одним важливим ресурсом є європейські фонди.

Державні дотації надаються згідно із законом про бюджет. Існує два типа вирівнювання: вертикальне та горизонтальне. Вертикальне – це державні гроші, які надаються з бюджету у вигляді загальної дотації (останні 2 роки вона зафіксована і не зростає через кризу). Сума коштів дотації залежить від чисельності населення, площі – це все йде автоматично. Друга складова – вирівнювання, розподіляється серед громад, які потребують додаткових ресурсів. Мета цієї дотації вирівняти нерівності в певній групі громад.

Закон визначає критерії для отримання такої дотації, а адміністрація через ці критерії розраховує для кожної громади суму дотацій, що має бути.

Співробітництво держави та місцевого самоврядування у сфері фінансів забезпечується через функціонування такої інституції, як Комітет з місцевих фінансів, який складається на паритетних засадах з парламентарів та місцевих депутатів і де обговорюються основні підходи до бюджетного вирівнювання.

Політика вертикального вирівнювання є пирогом, що розділяється за чіткими та зрозумілими критеріями. Щороку вертикальна дотація зростала. Комітет з місцевих фінансів вирішував, як буде збільшуватись дотація.

Тепер, як ми уже бачили вище, зростання заморожено на період кризи.

Протягом кількох останніх років стало зрозумілим, що вертикальна система вирівнювання не діє так ефективно, як раніше, оскільки в держави не стало коштів через кризу, та було скасовано професійний податок, який замінили іншими податками. Частина комун втратила серйозні надходження з цього податку, а інші, навпаки, отримали зайві ресурси.

Тому було запропоновано горизонтальне вирівнювання: кошти, які збираються з багатих громад, розподіляються серед бідних. Тут є проблеми, оскільки є не тільки ті, яким слід дати кошти, а й ті, з яких слід кошти забрати, а віддавати кошти не дуже хочеться.

Комітет з місцевих фінансів організовує роботу з узгодження підходів до горизонтального вирівнювання. МВС надає методичну підтримку. Було створено фонд вирівнювання серед департаментів. Тут головним є податок на відчуження нерухомості. Було проведено оцінювання податку на відчуження по всіх департаментах. У тих департаментів, де цей податок найбільший, частину забрали і передали біднішим департаментам. Цей фонд створили в 2010 році і його розмір становить 450 млн.

Тепер створюється фонд вирівнювання серед комун. Вимірюється багатство комун, визначається середній рівень і з багатих стягується ресурс, який передається бідним, але і тут є обмеження, пов'язані із членством комун в об'єднаннях.

У наступному році (2013) буде створено фонд вирівнювання для регіонів, за аналогією фонду для департаментів.

Зараз у Франції проходять дебати щодо розширення фінансової автономії комун – право встановлювати нові податки чи нарощувати ставки податків. Фінансова автономія у Франції є вищою, ніж у Німеччині чи інших країнах Європи.



Але і тут слід дуже уважно підійти до такого розширення права щодо податків, аби не накласти додаткові обтяження на місцевий бізнес, які призведуть до виходу бізнесу із громади.

Незважаючи на складну та почасти незрозумілу для українців систему децентралізації фінансів у Франції, самі французи вважають, що їм вдалось досягнути відчутних результатів у цьому напрямі, хоча деякі дивуються – невже це все працює?

Попри те, що у Франції, незважаючи на два етапи децентралізації державної влади, які стартували в 1982 та 2000 роках, так і не було проведено системної реформи адміністративно-територіального устрою і скорочення комун, реально ситуація не така. Практично всі французькі комуні поступово передали свої повноваження різним формам міжкомунального об'єднання, що частково замінило собою реформу. При цьому було забезпечено умови, аби не відбулось віддалення органів влади від громадян завдяки широкому поширенню демократії участі.

### Частина 7.

## Децентралізація громадського транспорту на прикладі агломерації Страсбурга

Громадський транспорт належить до сфери відповідальності місцевого самоврядування, причому поступово до відання місцевого та регіонального самоврядування передається все більше повноважень щодо різного транспорту: так, уже залізничний транспорт передано на рівень регіонів (за винятком швидкісних поїздів). Будівництво нових швидкісних залізничних магістралей тепер залежить від рівня співпраці регіонів та держави і зацікавленості самих регіонів у включенні регіону у мережу швидкісних залізниць.

Проте з передачею повноважень у сфері громадського транспорту від держави на місцевий та регіональний рівень відбувається процес делегування повноважень і від низу до верху: від комун – до їх об'єднань, а ті, у свою чергу передають управління громадським транспортом приватній чи змішаній транспортній компанії на тендерній основі.

Цікавим тут є приклад Страсбурга, де дуже сильно розвинений громадський транспорт, особливо трамвайний.

Транспортна компанія Страсбурга, що нині надає послуги з перевезення трамваями та автобусами заснована в 1889 році, коли місто було під німцями, як трамвайна компанія. Нині це публічна компанія, у якій 80% капіталу належить Страсбургу та об'єднанню муніципалітетів.

Компанія здійснює 74 млн перевезень людей в рік. Про розвиненість громадського транспорту в місті говорить той факт, що в рік на одного жителя припадає 214 поїздок. Це – третє місце після Парижа та Ліона. Муніципальна спільнота Страсбурга є основним акціонером та основним клієнтом компанії. Партнером публічної транспортної компанії є приватна компанія, яка керує управлінням, готує кадри, розробляє транспортну політику та надає точкову технічну допомогу.

Компанія-управитель має два контракти з владою. Один – щодо надання послуг з перевезення (3 депо, 900 водіїв, 254 автобуси). Другий – контроль над об'єктом концесії (будівництво та підтримання трамвайної мережі, відео нагляд, система автоматики на лінії).

Компанія має 3 філії: транспортна компанія Нижнього Рейну, яка управляється регіональною радою і займається експлуатацією міжмуніципального транспорту. Друга – товариство із співробітництва з різними видами транспорту (синхронізація перевезень різними видами транспорту: залізничним, автомобільним, трамвайним). Третя – мобільний



транспорт (локальний транспорт, у тому числі так званий спільний велосипед – велосипеди, якими користуються за абонементом).

Такий підхід до управління громадським транспортом має істотні переваги. Всі трамваї та автобуси експлуатуються однією компанією. Відтак політика компанії така, що водії трамваїв можуть бути водіями автобусів, що дозволяє маневрувати рухомим складом у кризовій ситуації.

Трамвайна мережа дуже розвинута, з будь-якої точки Страсбурга до іншої можна дістатись максимум з однією пересадкою і лише за одну годину. Загалом використовується 6 ліній довжиною 55 км. Трамваєм користується 63% всіх пасажирів.

Цікава соціальна політика щодо проїзду на транспорті. Вартість білета – 1,5 євро. Квитки купують лише 20% пасажирів, решта на абонементі, вартість яких залежить від доходів родини. Це знімає низку соціальних проблем і проблем компенсації витрат компанії за перевезення «пільговиків».

Безбілетники також існують як явище. Раніше «зайці» становили 12% пасажирів. Після введення нового розміру штрафу, який виріс до вартості місячного абонементу, різко збільшилась кількість проданих квитків.

Середня швидкість пересування трамвая – 19 км/год. Трамваї їдуть по своїй колії, по якій не їдуть інші. На світлофорах на трамвай переключується зелене світло, тому вони не стоять на перехрестях і так забезпечується комерційно приваблива швидкість. На зупинках фіксується час, що залишився до прибуття трамваю. Дуже зручно та дуже точно, саме тому трамвай є улюбленим транспортним засобом Страсбурга.

Є також 29 ліній автобусів з 254 автобусами, які доповнюють трамвайну мережу і перевозять 37,23 млн пасажирів. Кожен другий автобус оснащений кріслом на колесах для інвалідів.

Широко втілюється в життя, так звана інтермодальність – компанія управляє 8 центрами пересадок на інший транспорт. Аби зменшити кількість автомобілів у центрі міста, обладнано багато парковок на початкових зупинках громадського транспорту. Водій ставить авто і за 2,8 євро, що платить за парковку, може здійснити годинну поїздку на громадському транспорті.

Останніми роками бурхливо розвивається велосипедний транспорт. Запроваджено програму «спільного велосипеда». Закуплено велосипеди, які можна використовувати для пересування за плату: 1 година – 1 євро, на день – 5 євро, тиждень – 15 євро, рік – 150 євро. Це стало доброю альтернативою придбанню власного велосипеда.

Для велосипедів є 21 паркінг, які безкоштовні для велосипедистів.

Перспективною новинкою є також програма «спільного автомобіля», коли автомобілем користуються приватні особи на умовах оплати за годину чи за день використання.

Громадський транспорт істотно впливає на довкілля, тому половина автопарку працює на газі. Зараз впроваджується гібридний автобус дизель-електричний.

Громадський транспорт в принципі не рентабельний, але виконує важливу соціальну функцію, а також функцію із збереження міського середовища, створення комфортних умов для проживання людини. Тому лише 30% надходжень отримують від клієнтів, що використовують транспортні мережі, а решта 70% – надходження від об'єднання муніципалітетів.

Таким чином, розвіюється ще один міф щодо бездотаційності громадського транспорту у Європі. Напевне, в цьому випадку дотації є меншим злом ніж можливі втрати від відсутності добре розвиненої транспортної мережі міста, а особливо, історичного міста з великою кількістю пам'яток історії та природи.



## Висновки для України

Ще донедавна Франція в Європі сприймалася найбільш централізованою державою, де виконавча влада пронизувала всю територію та всі сфери життя французів. Проте починаючи з 80-х років минулого століття ця ситуація почала досить швидко змінюватись. В 2000-х роках децентралізація продовжувалась і максимально можлива кількість повноважень перейшла від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування.

Проте за ці роки у Франції так і не змогли провести реформу адміністративно-територіального устрою, аби зменшити кількість суб'єктів управління на базовому рівні і тому досі кількість комун у Франції є надзвичайно великою.

Аби вирішити проблему кількості комун і створити умови для реальної, а не паперової децентралізації (аби ті, кому передаються повноваження могли їх реалізувати), Франція пішла шляхом створення об'єднань комун. Такий підхід дозволив зробити значні кроки з децентралізації та зняття з держави великої кількості питань, які передані місцевому самоврядуванню. Проте адміністративна система публічної влади в державі стала ще більш складною; бюджетні трансферти, система оподаткування також ускладнились, що привело до започаткування реалізації відповідних реформ і у цих сферах.

Варто також сказати, що договірні відносини між різними громадами та їх об'єднання також є не простим процесом, який потребує тривалих дискусій та погодження інтересів різних суб'єктів, у тому числі політичних партій, які мають більшість у різних комунах.

Складно навіть уявити, що в українських реаліях це можливо.

Проте, досвід Франції показує, що різні країни шукають власні моделі децентралізації, але всюди реформи рухають політичні лідери національного рівня, які в різних істо-

ричних умовах, на різних зламах економічного та політичного життя шукають адекватні відповіді на виклики, які з'являються.

У законопроекті «Про місцеве самоврядування в Україні», що розроблявся за участю Інституту громадянського суспільства в 2002-2004 роках, передбачалось правове регулювання такого об'єднання органів місцевого самоврядування, як «агломерації», що за своєю природою подібне до нинішнього французького досвіду. Але тоді, на жаль, формалізм окремих народних депутатів, юристів апарату Верховної Ради України призвів до того, що це поняття було зняте з обговорення. Так було втрачено можливість відкрити хоча б одне невелике вікно для об'єднання зусиль органів місцевого самоврядування у вирішенні питань життєзабезпечення людини у місцях ареалу її проживання: містах та приміських зонах.

Концепція реформи місцевого самоврядування, що була затверджена Урядом України в 2009 році, так і залишилась нереалізованою.

Сьогодні, здається, всім зрозуміло, що затягування з реформами місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою все більше поглиблює кризу управління в державі та кризу поселенської мережі у периферійних територіях.

Україна, як і Франція, є унітарною та надто централізованою формально державою. Проте Франція змогла зробити глибокі реформи, які децентралізували владу та зробили її від того більш ефективною, а Україна так і залишилась на етапі дискусій, які не переходять у практичну площину.

Розраховувати на реформи в найближчі роки знову не доводиться, адже у нас «знову вибори».

Можливо досвід Франції стане нам у пригоді уже після чергового виборчого циклу, але життя знову піде далеко вперед.

12-27.12.2011

Ця публікація створена завдяки фінансовій підтримки фонду Чарльза Стюарта Мотта та програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні».

Погляди, викладені тут, належать авторам матеріалів і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну точку зору фонду Чарльза Стюарта Мотта.

