

Швейцарсько-український
проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»

АНАТОЛІЙ ТКАЧУК

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ:

ВІД ПОТРЕБИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ

(робочий зошит)

Київ
Легальний статус
2013

УДК 352/353.072.1(477)(07)
ББК 66.3(4Укр)12я7
Т48

Видання здійснене за підтримки Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO», який фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарську агенцію розвитку та співробітництва (ШАРС/SDC) та впроваджується Швейцарським Центром Ресурсів та Консультацій з питань Розвитку (Skat).

Погляди, викладені тут, належать авторам цієї роботи і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну точку зору Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO».

Ця інформація та розробки є вільними для копіювання, перевидання та поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при таких копіюванні, перевиданні та поширенні є обов'язкове посилання на автора і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

Ткачук А. Ф.

- T48 **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ : ВІД ПОТРЕБИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ (робочий зошит)** /
Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2013. – 116 с.
ISBN 978-966-8312-69-4.

Пропоноване видання є коротким інформативним продуктом у сфері децентралізації державної влади. У ньому зібрано та систематизовано матеріали досліджень та законопроектів у царині децентралізації влади, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.

Цей «зошит» передусім орієтований на потреби народних депутатів України, їх помічників-консультантів та всіх, хто готує законопроекти чи робить їх аналіз.

УДК 352/353.072.1(477)(07)
ББК 66.3(4Укр)12я7

ISBN 978-966-8312-69-4.

© Інститут громадянського
суспільства, 2013
© DESPRO, 2013
© ІКЦ „Легальний статус“, 2013

ЗМІСТ

ЗАМІСТЬ ВСТУПУ	4
ВВЕДЕННЯ В ПРОБЛЕМУ	
Короткий опис ситуації у системі публічної влади в Україні. Виклики	
та загрози, що стоять перед ОМС	6
Тільки цифри	13
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	
1. Конституційна основа	15
2. Чинне законодавство	16
ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ ДО РЕФОРМ	
Аналіз та вироблення державної політики	21
1. Адміністративна реформа	22
2. Децентралізація влади	23
МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ТА ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД	
ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК щодо відповідності національного законодавства	
України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування	27
ВИСНОВКИ	40
НОВІТНЯ ІСТОРІЯ РОБІТ У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	
Дискусії 1990–2008 років	43
Підготовка реформ у 2008–2010 роках	46
2010–2012 роки: від скасування рішень попередників до продукування	
нових проектів на старій основі	47
ЩО ПОТРІБНО І ЦО МОЖНА ЗРОБИТИ У НАЙБЛИЖЧИЙ ПЕРІОД	
Узгоджена ідеологія реформи місцевого самоврядування	
та адміністративно-територіального устрою	50
Варіанти проведення реформи	52
Активна (жорстка) модель реформи	53
Пасивна (м'яка) модель реформи	54
Додаток 1. ЗАКОН УКРАЇНИ Про співробітництво територіальних громад	
	57
Додаток 2. ЗАКОН УКРАЇНИ Про право територіальних громад на об'єднання	
	70
Додаток 3. ЗАКОН УКРАЇНИ Про за сади територіального устрою України	
	80
Додаток 4. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: зауваження та рекомендації. ЗВІТ ГРУПИ ЕКСПЕРТІВ	
	97



ЗАМІСТЬ ВСТУПУ

Ідея підготувати короткий інформативний продукт у сфері децентралізації державної влади з'явилася досить несподівано на одному з публічних заходів, де обговорювалася можлива діяльність новообраної Верховної Ради України.

Під час дискусії щодо можливого складу нового скликання виникла думка, що завдяки мажоритарній складовій та можливому проходженню у парламент нових політичних партій у новому складі Верховної Ради України з'явиться певна кількість народних депутатів України, для яких діяльність у ранзі депутата єдиного законодавчого органу буде пріоритетом свого життя і які можуть стати провідниками так необхідних для України реформ публічного управління.

За останні роки в Україні на рівні досліджень та законопроектів у сфері децентралізації влади, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою зроблено чимало. Існують добре розроблені концептуальні документи, а також законопроекти, у підготовці яких брали участь представники різних політичних сил, фахівці міністерств, незалежні українські та європейські експерти.

Отже, ми вирішили спробувати зібрати та певним чином систематизувати ці матеріали у одну роботу, невелику за розміром і максимально навантажену змістом. Ось так і з'явився цей «зошит», який містить, на наш погляд, найважливіші компоненти для розуміння необхідності децентралізації влади та можливих шляхів її проведення.

Ми сподіваємось, що ця робота може стати такою собі певною «підказкою» для всіх, хто працює у сфері підготовки законопроектів чи їх аналізу, але передусім орієнтувалися на потреби народних депутатів України та їх помічників-консультантів.





ВВЕДЕНИЯ В ПРОБЛЕМУ

ВВЕДЕННЯ В ПРОБЛЕМУ

КОРОТКИЙ ОПИС СИТУАЦІЇ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

В УКРАЇНІ. ВИКЛИКИ ТА ЗАГРОЗИ, ЩО СТОЯТЬ ПЕРЕД ОМС¹

Про необхідність децентралізації влади в Україні говорять уже давно, але насправді процес потроху рухається у зворотному напрямку — зростає централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. Проте така централізація не вирішує проблем людини у конкретному селі, селищі та місті. Виконавча влада стверджує, що це відбувається через те, що місцеве самоврядування неспроможне виконувати покладені на нього функції і знову частина функцій перебирається на органи виконавчої влади. Коло замикається. Більшість політиків та й простих людей починають розуміти, що це зачароване коло можна розірвати винятково не через централізацію, а навпаки, — децентралізацію влади, передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Однак одразу виникає запитання: на які рівні управління мають бути передані ці повноваження та ресурси, аби вони були використані максимально ефективно? От тут і постає питання ідеології і змісту реформи децентралізації влади.

Для того щоб зрозуміти можливу ідеологію реформи, варто оцінити нинішню ситуацію і спробувати розібратися, чому існуюча система публічного управління неефективна.

В Україні закладені конституційні засади місцевого самоврядування, ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування, ухвалено низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності.

Проте від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад — міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібність та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась неспроможною до виконання повноважень місцевого самоврядування.

¹Тут використано матеріали, що були підготовлені фахівцями Міністерства регіонального розвитку та будівництва, незалежними українськими та європейськими експертами протягом 2008–2009 років, осучаснені у 2012 році.



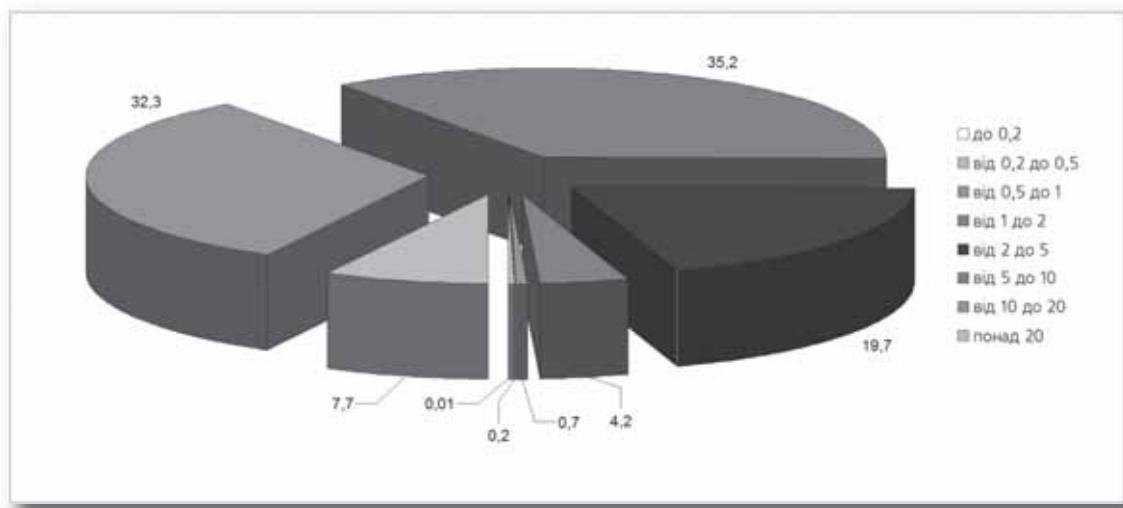


Рис. 1. Розподіл кількості рад територіальних громад залежно від кількості населення у територіальній громаді²

Як видно із рис. 1, майже 70% кількості територіальних громад має населення менше 2 тис. осіб. При незначній кількості населення у громаді виникають проблеми із наповненістю шкіл, відсутністю дитячих садків, ФАПів, не кажучи вже про те, що бюджет місцевої ради такої громади фактично є майже на 100% заробітною платою голови, секретаря ради та працівників сільради.

Отже, існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування:

- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;
- недостатність ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру;

² З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907–2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К. : Леста, 2009. – 128 с. 102–103.

ВВЕДЕННЯ В ПРОБЛЕМУ

- криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах з населенням;
- криза кадової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвиткові;
- нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;
- соціальна дезінтегрованість територіальних громад та неспособність жителів до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів.

Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були вирішенні у попередні роки:

- конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями радянської системи адміністративно-територіального устрою;
- надмірною централізацією повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів;
- неефективною державною регіональною політикою, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи;
- дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування³.

Проте, коли в Україні достатньо сміливо говорять про проблеми місцевого самоврядування (див. вище) і про необхідність їх вирішення, то при озвучуванні шля-

³ Із проекту Концепції реформи місцевого самоврядування в Україні в редакції 2008 року (прим. укладача).

хів вирішення цих проблем (перерозподіл повноважень та ресурсів, надання більшої автономності органам місцевого самоврядування) питання створення просторової основи нової системи органів публічного управління стає каменем спотикання. Чомусь в Україні прийнято боятися понять «реформа адміністративно-територіального устрою», «укрупнення громад», «ліквідація районів» тощо.

Міжнародний досвід свідчить, що неможливо перерозподілити повноваження та ресурси між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх без їх посилення (укрупнення) чисельно та територіально.

За роки незалежності України в основному сформовано законодавство, що визначає систему органів публічної влади, їх повноваження, порядок формування та ресурсну основу діяльності, проте з різних причин, передусім відсутність політичної волі, в Україні так і не було сформовано струнку, зрозумілу, таку, що відповідає потребам її розвитку, систему адміністративно-територіального устрою. Україна чи не єдина держава в Європі, яка досі не має закону, що регулює питання створення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, ведення їх реєстру і створення на цій основі первинного реєстру адрес.

Основними проблемами сучасного адміністративно-територіального устрою України є:

- невпорядкованість його структури;
- неврегульованість статусу ряду існуючих адміністративно-територіальних одиниць, відсутність єдиної класифікації та порядку віднесення їх до відповідної категорії;
- віднесення до системи адміністративно-територіальних одиниць населених пунктів, невідповідність реально існуючих категорій населених пунктів визначенім Конституцією України;
- надмірна відмінність адміністративно-територіальних одиниць одного рівня та категорії за кількістю населення, площею, іншими параметрами;
- невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх кадровому, ресурсному та організаційному потенціалу;
- наявність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць цього ж рівня;
- невідповідність адміністративно-територіальних одиниць рекомендаціям до адміністративно-територіальних одиниць Європейського Союзу;
- наявність у межах території деяких адміністративно-територіальних одиниць територій, що належать іншим адміністративно-територіальним одиницям цього ж рівня адміністративно-територіального устрою;
- нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями;

ВВЕДЕННЯ В ПРОБЛЕМУ

- надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць базового (блізько 12 тис.) та районного рівня (блізько 500), що знижує ефективність управління територіями та контролю.

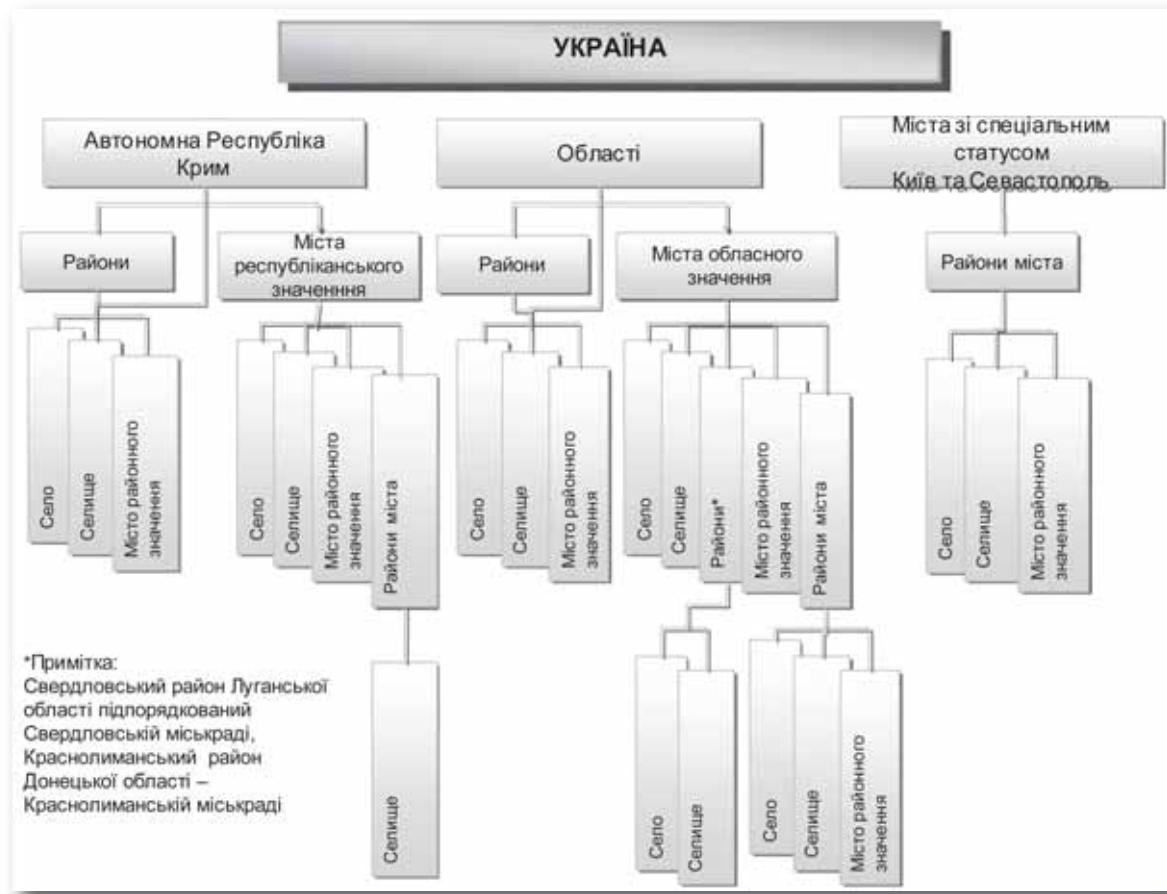


Рис. 2. Система адміністративно-територіального устрою України

Як видно із рис. 2, адміністративно-територіальний устрій України досить складний для уніфікації і такий, що створює дублювання компетенції в межах однієї одиниці управління. Особливо це видно на прикладі Донецької та Луганської областей, де сільські райони входять до складу міськрад, не мають районної ради та райдержадміністрації, а юридично компетенція кожної сільради в межах цих районів є такою ж, як компетенція міськради, до складу якої вони входять.

У принципі адміністративно-територіальний устрій – це проблема держави, але за цим стоять проблеми людей, що створюються такою подрібненістю та фрагмен-

тованістю АТУ. Людина отримує додаткові проблеми у спілкуванні з владою. Адже держава уже не в змозі утримувати за бюджетний кошт територіальні органи центральних органів виконавчої влади у всіх районах, не кажучи про громади. Це призводить до того, що простій людині навіть складно зрозуміти, куди їй звертатися із своїми проблемами.

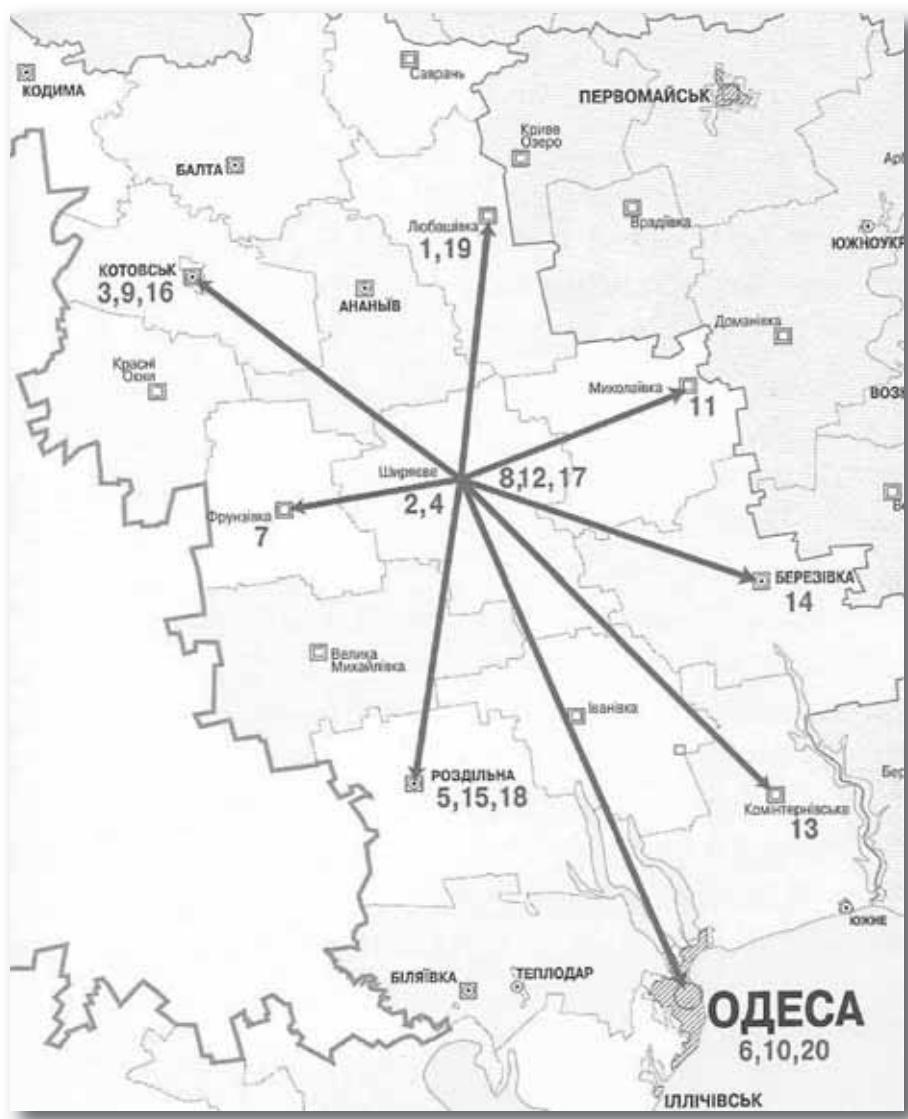


Рис. 3. Розміщення територіальних органів, юрисдикція яких поширюється на смт. Ширяєво⁴

⁴ Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / колектив авторів. – К., 2009. – С. 151.

ВВЕДЕННЯ В ПРОБЛЕМУ

Яскравим прикладом хаотичності відомчих реформ територій юрисдикції територіальних органів є рис. 3. Мешканцю селища Ширяєво слід пам'ятати, що МРЕВ розміщено у Любашивці; електромережі та метрологія – у Котовську; соцстрахування – у Фрунзівці; податкова – у Березівці; податкова міліція – у Комінтернівському (це неповний перелік).

Нерациональний адміністративно-територіальний устрій України зумовлює:

- накладання повноважень органів публічної влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою, що породжує неузгодженість між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями;
- відсутність можливості повного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіальних одиниць, що знижує ефективність органів публічної влади та породжує їх безвідповідальність;
- низьку ефективність контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку місцевих органів виконавчої влади;
- ускладнення земельних відносин через наявність земель з невизначенюю юрисдикцією та земель з декількома власниками – особами публічного права, що знижує ефективність їх використання;
- невідповідність рівнів органів самоврядування, які приймають рішення із земельних питань, рівню важливості питань, що провокує ризики корупції;
- наявність двоступеневої системи бюджетних трансфертів, що породжує нерівномірність забезпечення бюджетними установами населення на рівні міста районного значення, селища, села та високий рівень суб'єктивності у формуванні мережі бюджетних установ;
- неефективне витрачання ресурсів на забезпечення функціонування органів публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях із значно нижчою від оптимальної чисельністю населення;
- низьку інвестиційну привабливість через заплутану систему адміністративних відносин;
- неможливість вироблення єдиного оцінювання ефективності витрачання коштів на управління та забезпечення порівняльності адміністративно-територіальних одиниць одного рівня;
- деградацію сільської бюджетної інфраструктури, насамперед на периферії районів, і, як наслідок, прискорену міграцію сільського населення⁵.

⁵ Із проекту Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України в редакції 2009 року.

ТІЛЬКИ ЦИФРИ

1. Суб'єкти АТУ

30 475 об'єктів адміністративно-територіального устрою:

Автономна Республіка Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь;

490 районів та 178 міст обласного значення;

10 278 сільрад; 28 498 сіл; 12 135 представницьких органів місцевого самоврядування.

2. Диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями в межах області

Сільради: Нерубайська – 10 980 осіб, Юрківська – 151 особа, диспропорція – у 73 рази.

Міста обласного значення: Львів – 760 000 осіб, Моршин – 6225 осіб, диспропорція – у 122 рази.

Райони: Києво-Святошинський – 152 200 осіб, Поліський – 6250, диспропорція – у 24 рази.

3. Використання місцевого бюджету за статтями витрат залежно від кількості населення у громаді⁶

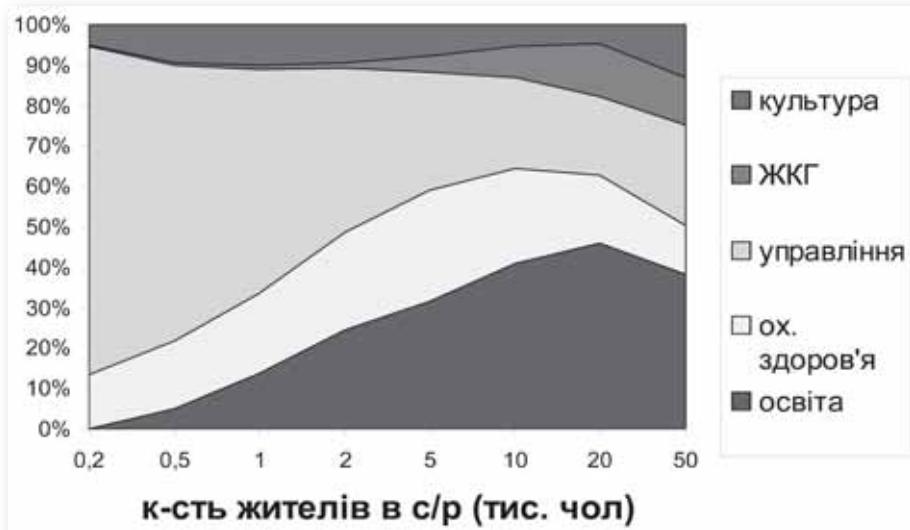


Рис. 4. Частка місцевого бюджету у %, що витрачається на головні статті витрат залежно від кількості населення у громаді

⁶ З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907-2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К. : Леста, 2009. – 128 с. – С. 209.



ПРАВОВЕ
РЕГУЛЮВАННЯ
ПИТАНЬ
АДМІНІСТРАТИВНО-
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО
УСТРОЮ ТА
МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1. Конституційна основа

1.1. Адміністративно-територіальний устрій

Стаття 133 Конституції визначає систему адміністративно-територіального устрою України, до якої відносить: Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища та села.

Проте ні в цій статті, ні в будь-якій іншій немає прямої норми, що кожен із названих вище суб'єктів є адміністративно-територіальною одиницею. Так само у Конституції відсутні загальні підходи до формування адміністративно-територіальних одиниць (АТО), не містяться основні вимоги, яким мають відповідати ці АТО.

Крім того, до системи адміністративно-територіального устрою відносяться одиниці, які за юридичним визначенням належать до різних категорій законодавства: області, райони – є категоріями дійсно адміністративно-територіального устрою, а села, селища, міста – категоріями містобудування.

Отже, вирішення питань адміністративно-територіального устрою без ухвалення відповідного закону, виключно на підставі Конституції, сьогодні неможливо.

1.2. Місцеве самоврядування

Стаття 140 Конституції дає означення місцевого самоврядування: «*Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України*»; «*Питання управління районами в містах належить до компетенції міських рад*».

Одразу виникає низка запитань юрисдикційного характеру, на які немає відповідей.

Чи здійснюється місцеве самоврядування в межах такої територіальної одиниці, як село, селище, місто, чи місцеве самоврядування взагалі не прив’язане до території, а є виключно правом громадян?



Що є територіальною основою місцевого самоврядування у разі об'єднання у територіальну громаду кількох сіл, чи належать до юрисдикції місцевого самоврядування території між селами?

До якого рівня адміністративно-територіального устрою має належати таке утворення (сільрада, міськрада), якщо це справді є адміністративно-територіальною одиницею?

Що означає на практиці право міських рад вирішувати питання управління районами у містах? Чи означає це право створювати або ліквідовувати райони у містах, чи лише визначати органи, що мають діяти у районах та встановлювати їх повноваження?

1.3. Місцеві державні адміністрації

Конституційний статус місцевих державних адміністрацій регулюється у статтях 118, 119:

«Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- 1) Виконання Конституції та законів України,...
- 2) Законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян».

Фактично орган виконавчої влади за цими формулами є підпорядкованим як державі, так і органам місцевого самоврядування, а за повноваженнями саме він має контролювати дотримання законності, у тому числі й органами місцевого самоврядування.

Дуалізм місцевих державних адміністрацій, закладений у Конституції, разом з відсутністю виконавчих органів у районних і обласних радах, які також не передбачені Конституцією, не дає змоги провести реальну децентралізацію виконавчої влади.

Проміжний висновок: конституційне регулювання питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування містить певні внутрішні суперечності, чим стримує модернізацію системи публічного управління в Україні. Вирішити ці проблеми можна через внесення відповідних змін до Конституції України або через тлумачення цитованих вище статей Конституції Конституційним Судом України в їх сукупності та відповідності букв цих норм духу Конституції.

2. Чинне ЗАКОНОДАВСТВО

2.1. Адміністративно-територіальний устрій

В Україні відсутній базовий закон, який визначає систему адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, реорганізації та ліквідації АТУ. Донині

окремі питання адміністративно-територіального устрою визначаються Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою в Українській РСР»⁷ від 12 березня 1981 року № 1654-Х, хоча у своїй більшості питання утворення та ліквідації АТО за цим указом здійснити неможливо, оскільки всі його норми, що стосуються цих питань, суперечать Конституції України.

Частково окремі елементи адміністративно-територіального устрою (межі адміністративно-територіальних утворень) регулюються Земельним Кодексом України⁸ від 25 жовтня 2001 року № 2768-III.

2.2. Місцеве самоврядування

Основним законом у сфері місцевого самоврядування на сьогодні є Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Закон регулює повноваження, структуру органів місцевого самоврядування, порядок їх діяльності.

Також у цій сфері діють ще такі закони:

«Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV – визначає статус депутатів, їх права та обов'язки, особливості діяльності у раді і громаді;

«Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року № 2625-III – регулює на досить загальному рівні порядок утворення органів самоорганізації населення, надання їм повноважень;

«Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III – регулює правовий статус службовців в системі органів місцевого самоврядування, їх кар'єрне просування по службі, соціальне та пенсійне забезпечення;

«Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 року № 1275-VI – регулює питання створення реєстрації асоціацій органів місцевого самоврядування, їхній статус та взаємодію з органами державної влади в Україні.

Існує також ціла низка галузевих законів, які певною мірою стосуються окремих повноважень органів місцевого самоврядування та порядку їх здійснення. Такими зокрема є закони «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про регулювання містобудівної діяльності», Земельний Кодекс, Податковий Кодекс, Бюджетний Кодекс тощо.

⁷ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1654-10>

⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=7&nreg=2768-14>

Особливим є Закон «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV, який встановлює у місті Києві систему органів влади, відмінну від решти міст України.

2.3. Місцеві державні адміністрації

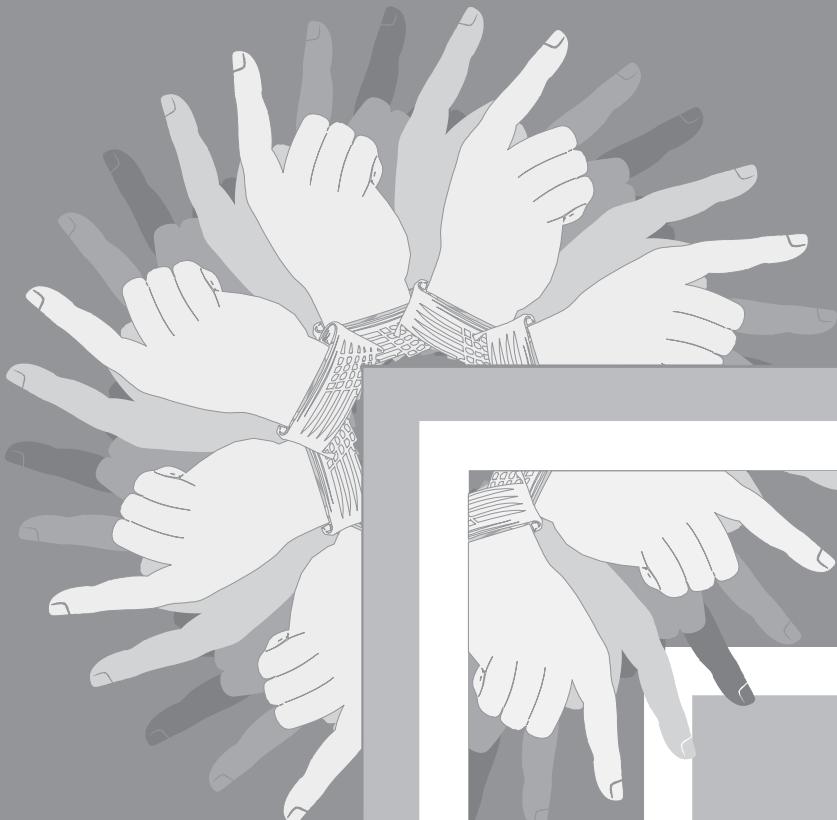
Правове регулювання місцевих державних адміністрацій здійснюється Законом «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. Цим законом визначаються компетенція МДА, порядок призначення, взаємодії з органами місцевого самоврядування, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади.

Окремі елементи регулювання МДА наявні також і в законах «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI та «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI.

Проміжний висновок: чинне сьогодні законодавство, що регулює питання діяльності системи публічної влади, складалося у різні часи, на різних концептуальних основах і є досить архаїчним. Проте головною проблемою ефективності системи публічної влади є невизначеність територій юрисдикції органів місцевого самоврядування, територіальних органів виконавчої влади, а також відсутність вимог щодо можливості створення органу місцевого самоврядування лише за умов його спроможності виконувати надані законом повноваження.

Модернізація цього масиву законодавства в межах існуючої системи адміністративно-територіального устрою себе вичерпала, що спонукає державу до проведення системної реформи, яка потребуватиме внесення змін до Конституції України (чи її тлумачення), прийняття на новій основі низки взаємозв'язаних законів та розмежування територій між новостворюваними адміністративно-територіальними одиницями.





ПОЛІТИЧНА
ВОЛЯ
ДО РЕФОРМ

ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ ДО РЕФОРМ

У попередніх параграфах ми уже говорили про те, що в Україні досить довго говорять про необхідність децентралізації влади та проведення системної реформи місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою. Завжди головною причиною відсутності таких реформ експерти визначали брак політичної волі. У системі, де Президент, Прем'єр, Голова Верховної Ради України були конкурентами, говорити про інтегровану «політичну волю» було досить складно. Сьогодні це значно простіше.

Послання Президента до Верховної Ради України 2012 року: поставлення завдань та визначення напрямів їх реалізації.

Перед керманичами нашої держави традиційно поставали два запитання «Хто винен? і Що робити?» Проте, коли на першому запитанні довго і складно зациклися в усі періоди нашої історії, то на друге – нечасто шукали системні відповіді, а ідеї змін ніколи не виходили за рамки ідей і не перетворювалися у конкретні, ув'язані у просторі та часі дії.

Кожен новий уряд критикував попередника і говорив, що при ньому все стало краще, що саме він розпочав радикальні економічні (соціальні, політичні тощо) реформи.

Україна вкотре входить у новий політичний цикл з обранням нового парламенту – Верховної Ради України 7-го скликання. Незважаючи на те, що у новому складі парламенту суттєво змінюється конфігурація основних політичних сил, після відновлення дії Конституції України в редакції 1996 року Президент залишатиметься головним політичним гравцем в українській політичній системі.

Отже, політична позиція Президента щодо реформ буде домінуючою і надалі. Саме тому, говорячи про необхідність децентралізації влади та проведення системних реформ у сфері публічного управління, необхідно керуватися позицією Президента з цих питань, тим паче, якщо вона артикульована у посланні Президента.

На наш погляд, сьогодні вже всі розуміють, що без системних реформ у сфері публічного управління не обйтися. Ні ворожнеча між президентськими і урядовими структурами, ні формування єдиної вертикаль влади не здатні забезпечити ефективне публічне управління, коли немає чіткого розмежування повноважень між органами та посадовими особами різних рівнів і різних інститутів публічної влади, коли держава займається невластивими для неї функціями, підміняючи собою виборні органи місцевого самоврядування, а самі органи місцевого самоврядування перебувають між молотом і ковадлом, коли вони мають відповідати

за добробут на своїй території і перед виборцями, і перед виконавчою владою, а для цього не мають необхідних ресурсів.

Отже, в інтересах усіх політичних гравців нинішнього політичного спектра створити досить стійку до зовнішніх та внутрішніх потрясінь систему публічного управління в Україні в цілому та на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою.

Лише у такій, новій, збалансованій системі опозиція та влада стануть захищеними від взаємних переслідувань, а народ стане повноцінним суб'єктом реалізації свого права на формування влади в державі.

У принципі на рівні ідей усі політичні сили в Україні ніби й погодилися із таким розвитком політичної системи в Україні. Проте в політичних програмах партій немає детального пророблення своїх ідей щодо формування якісно нової, стійкої та збалансованої моделі публічного управління.

Таким інтегрованим документом сьогодні можна розглядати Послання Президента України 2012 року, яке готовалося великим авторським колективом і за великим рахунком увібрало низку напрацювань, щодо яких немає принципових застережень і які стали надбанням широкого загалу українського політикуму.

Спробуємо перечитати цей документ, власне, як певну основу для роботи новообраного парламенту, залишивши за дужками політичний характер самого документа.

Отже, у Посланні у частині формування ефективної системи публічного управління можна виділити такі основні проблеми та певні алгоритми їх вирішення.

АНАЛІЗ ТА ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Проблема

«Міністерства мають недостатній потенціал для виконання функції аналізу політики. Суспільні проблеми не завжди якісно та вчасно прогнозуються і попереджаються. Не у повному обсязі виконується робота зі з'ясування причин виникнення проблеми, вироблення альтернативних варіантів її вирішення, прогнозування позитивів і ризиків кожного з рішень, фінансового обрахування пропонованих рішень тощо»⁹.

Шляхи вирішення

«Усі проекти урядових рішень мають проходити повний цикл аналізу політики. Міністерства повинні здійснювати постійний моніторинг стану справ у відповідних

⁹ Тут і далі у лапках наведено цитати із Послання.

секторах політики, своєчасно виявляти проблеми чи ризики їх виникнення. Мають також визначатися: причини виникнення проблеми, варіанти вирішення, включно з обґрутуванням оптимального варіанта, позиції зацікавлених суб'єктів тощо. Проекти урядових рішень, які торкаються інтересів суспільства чи окремих його груп, мають проходити стадію громадського обговорення з чіткими правовими наслідками розгляду пропозицій громадськості».

Коментар

Фактично мова йде про реальне перетворення міністерств у органи влади, що формують політику у сферах власної відповідальності. Необхідно зрештою чітко розмежувати політичне та адміністративне керівництво у міністерствах, половинчастість адміністративної реформи не вирішила цього питання. Запровадження інституту державного секретаря, яке загальмувалося сурогатним заступником міністра – керівником апарату, стає знову актуальним. Планування законопроектної роботи, запровадження повною мірою норм Закону «Про засади державної регуляторної політики» і щодо проектів законів та урядових рішень потребуватиме не тільки змін до законів про Кабінет Міністрів, центральні органи виконавчої влади, регламент Верховної Ради України, а й до низки актів Уряду.

Вироблення документів політики за участю широкого кола зацікавлених суб'єктів потребуватиме перебудови відносин між органами влади, інституціями громадянського суспільства, запровадження конкурсних підходів до фінансування недержавних аналітичних центрів, здатних неупереджено оцінювати проекти політики. Діалог між владою та суспільством має стати нормою політичного процесу. Саме на такій основі відкривається поле діяльності для вдосконалення названих вище законів та ухвалення нових, що розвивають ці ідеї.

1. АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА

Проблема

«Недостатня ефективність системи державного управління залишається однією з найбільших проблем України, що перешкоджає належному розвитку нашої держави».

Шляхи вирішення

«Після реалізації першого етапу адміністративної реформи на центральному рівні, а саме: здійснення оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, принципового оновлення законодавства про державну службу слід без зволікань переходити до не менш важливого реформування на місцевому рівні.

...на черзі розроблення та впровадження різноманітних форм демократії участі на місцях, оптимізація структури й кількості територіальних органів виконавчої влади та місцевих адміністрацій. При цьому основою реформування має бути розширення прав територіальних громад, децентралізація влади через новий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

...варто прискорити прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та нових нормативно-правових актів на його виконання».

Коментар

Проблема визначена правильно. Тут варто нагадати, що ефективність державних інституцій в Україні є дуже низькою і впливає на низький показник індексу глобальної конкурентоспроможності.

Показник	2008–2009	2012–2013
Ефективність інституцій	115	132

Виходячи із пропонованих у Посланні шляхів вирішення проблеми, необхідно здійснити серйозні зміни структури територіальних органів ЦОВВ, але такі зміни мають бути здійснені на новій територіальній основі. Фактично йдеться про підготовку зміни районного поділу в Україні. Також виникає питання про перетворення місцевих державних адміністрацій у принципово нові органи, у яких зміщуються завдання з виконання окремих функцій в території до нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Фактично мова йде про зміну не тільки статусу МДА, а й статусу голів МДА, які мають втратити політичну ознаку, стати кадровими державними службовцями, що є аполітичними спеціалістами і призначення яких на посади здійснюється за спеціальними процедурами. На часі ухвалення нової редакції закону про місцеві державні адміністрації, про місцеве самоврядування, перегляд прийнятого у минулому році закону про державну службу як такого, що не відповідає цілям формування аполітичної та ефективної державної служби.

2. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ

Проблема

«Вибудувана за двадцять років система самоврядування, радянська за своєю суттю, стала значною перешкодою демократичному розвитку суспільства та держави.

...збереження диспропорційності та архайзму радянської системи адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади.

... централізація державного управління та фактичне втручання органів державної виконавчої влади у здійснення місцевого самоврядування...».

Шляхи вирішення

«Здійснення реформування місцевого самоврядування має відбуватися на за- садах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, кон-солідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад...

... закріплення у законодавстві та реальне наповнення змістом принципу суб-сидіарності, відповідно до якого за органами влади того чи іншого рівня мають бути закріплені повноваження, що не можуть бути реалізовані органами влади вищого рівня;

- надання районним та обласним радам права утворювати власні виконавчі ор-гани, з одночасним унормуванням порядку їх формування;
- передання обласним і районним радам та їхнім виконавчим комітетам біль-шості тих функцій, що нині належать місцевим державним адміністраціям;
- чітке розмежування сфер компетенції та повноважень органів місцевого са-моврядування різних рівнів;
- законодавче врегулювання найтісніших форм міжмуніципального співробіт-ництва – об'єднань територіальних громад і міських агломерацій...;
- визначення критеріїв меж адміністративно-територіальних одиниць (кількість населення, інтенсивність економічних і соціальних зв'язків, розмір місцевих бюджетів, історичні чинники);
- закріплення спроможності до здійснення місцевого самоврядування як крите-рію заснування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня;
- задіяння потенціалу нефіiscalьних джерел наповнення дохідної частини місце-вих бюджетів; активізація діяльності органів місцевого самоврядування на фон-довому та кредитному ринках через емісію муниципальних цінних паперів».

Коментар

Цей розділ Послання, напевне, є найбільш детальним щодо визначення шляхів реформи. Фактично тут задекларовано проведення системної реформи місцевого самоврядування на новій конституційній та територіальній основі, адже впровад-ження виконавчих органів районних та обласних рад потребуватиме змін до Кон-ституції України. Перед парламентом стоять завдання ухвалення законів про

адміністративно-територіальний устрій, про місцеве самоврядування, про внесення змін до бюджетного, податкового, земельного кодексів. Почати роботу над цією системною реформою можна ще до змін Конституції через ухвалення законів про право територіальних громад на об'єднання, про співробітництво територіальних громад. Ці закони дадуть можливість територіальним громадам на чинній конституційній основі наростили свою спроможність до надання більш якісних та недорогих послуг для місцевого населення.

Отже, політичні завдання щодо проведення системної реформи публічного управління в Україні поставлені. Варто зауважити, що ці завдання ще більш конкретизовані у Національному плані дій на 2012 рік. Проте, на жаль, більшість цих завдань у 2012 році так само, як і у 2011 виявились невиконаними чи виконаними формально.

У 2013 році ситуація може бути перебореною і Україна, яка перебуває у паузі між виборами, може нарешті приступити до таких необхідних реформ, тим паче, що багато чого у їх підготовці вже зроблено. Ця робота якраз має на меті показати хоча б головне із зробленого для його застосування у майбутньому.



МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ТА ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД

МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ТА ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД

ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК

ЩОДО ВІДПОВІДНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
УКРАЇНИ ПОЛОЖЕННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ¹⁰

У висновку проаналізовано лише основну частину Хартії. Деякі параграфи Хартії, щодо яких немає коментарів, опущено. За український текст Хартії взято офіційний переклад, розміщений на сайті Верховної Ради.

1.1. Стаття 1

Сторони зобов'язуються вважати для себе обов'язковими у порядку та обсязі, передбаченими у статті 12 цієї Хартії, нижченаведені статті.

1.1.1. Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія) була ратифікована Україною 15 липня 1997 року Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» без будь-яких застережень. У відповідності до ст. 9 Конституції України укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції, можливе лише після внесення необхідних змін до Конституції України. Аналізу відповідності положень Хартії Конституції України проведено не було, а висновки Конституційного суду з цих питань відсутні.

У відповідності до Конституції України та ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» Хартія стала частиною національного законодавства, а її положення мають пріоритет відносно положень національного законодавства.

¹⁰ Цей документ було підготовлено Директоратом з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи у співробітництві з д-м В. Прошко, членом Групи незалежних експертів з Європейської хартії місцевого самоврядування при Інституціональному комітеті Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи та проф. Ж. Марку, Університет Париж I Сорbona-Пантеон, директор GRALE (Франція).

Хоча й передбачається, що принципи, викладені у Хартії, мають застосовуватися як норми прямої дії в державах, де міжнародні договори мають пріоритет відносно положень національного законодавства, як, наприклад, в Україні та Франції, на практиці це трапляється рідко, оскільки принципи Хартії ще потребують тлумачення. У зв'язку з тим, що на загальноєвропейському рівні немає суду, що міг би надати офіційне тлумачення Хартії, тільки в невеликій кількості держав-членів національні суди безпосередньо керуються її положеннями. Тому рекомендується, щоб Конституційний Суд України надав офіційне тлумачення основних положень Хартії та їх відповідності українському законодавству.

2.1. Стаття 2. Конституційна та правова основа місцевого самоврядування

Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і, у міру можливості, в конституції.

2.1.1. Загалом діяльність органів місцевого самоврядування згадується у 27 статтях Конституції. Переважно це викликано відсутністю в українському законодавстві терміна «публічна влада», який заміняється виразом «державна влада та місцеве самоврядування». Основними статтями щодо місцевого самоврядування є ст. 7, ст. 118, 119 та ст. 140–148.

Крім Конституції, діяльність органів місцевого самоврядування регулюється Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», Бюджетним Кодексом та сотнями галузевих законів. Слід звернути увагу на те, що Конституційний Суд давав 55 тлумачень до Конституції України. З них 16 – до статей 118, 149, 141 та 142, що свідчить про їхню суперечливість і недосконалість.

Як вже зазначалося, Україна має зобов'язання щодо виконання Хартії як договору, який вона підписала та ратифікувала, однак Конституція України залишається її основним законом. Тому оцінка українського законодавства в контексті Хартії повинна гармонізувати положення Конституції та Хартії. У разі розбіжностей Конституційний Суд має надавати відповідне тлумачення та рекомендації щодо перегляду Конституції з метою забезпечення відповідності її положень до положень Хартії. Питання конституційної реформи розглядається вже декілька років, а діючий уряд має намір впровадити її у найближчому майбутньому.

3.1. Стаття 3. Концепція місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування, в межах закону, здійснювати регулювання і управління сут-

тєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

3.1.1. Англійське «*local authorities*» перекладено як «органи місцевого самоврядування». Водночас в ужитку є інший переклад цього виразу – «місцеві влади» (напр. Конгрес місцевих і регіональних влад). Англійський вираз «*under their own responsibility*» (під власну відповідальність, див., наприклад, російський переклад) в українському офіційному перекладі звучить як «які належать до їхньої компетенції».

3.1.2. Стаття 140 Конституції України дає інше визначення самоврядування: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Тут проблема полягає не у визначенні самоврядування, яке дає Хартія¹¹ або Конституція України, а у правосуб'єктності органів місцевого самоврядування унаслідок їх обмеженої влади щодо виконавчих органів та у зв'язку з питаннями передачі права власності. Більш серйозною проблемою є змішування органів місцевого самоврядування з адміністративно-територіальними одиницями (*від автора: сільські громади та селищні*

¹¹ Порівняння варіантів Хартії різними мовами може викликати деякі труднощі в її тлумаченні. Наприклад, словосполучення «*local authorities*» англійською мовою (укр.: місцеві влади) на французьку мову перекладено як «*collectivités locales*» (укр.: місцеві органи влади); в юридичній лексиці французької мови термін «*authority*» зазвичай стосується адміністрації, а не органів місцевого самоврядування (у політичному розумінні). У разі використання в англійській мові термінів «*powers and responsibilities*» (укр.: влада та повноваження) у французькому тексті Хартії звучить як «*competence*» (укр.: компетенція). Щодо діяльності органів місцевого самоврядування в англійській мові зазвичай використовуються терміни «*function*», «*powers*» та «*duties*» (укр.: функції, повноваження та обов'язки) (див. звіт Ж. Марку «Компетенція органів місцевого самоврядування. Сфера та характер компетенції органів місцевого самоврядування в державах-членах Ради Європи», підготовленого для Європейського Комітету з питань місцевої і региональної демократії Ради Європи (CDLR), Страсбург, 2008 р.). Місцеве самоврядування у французькій версії Хартії звучить як «*autonomie locale*» у той час, коли французьке законодавство тлумачить цей термін як еквівалент терміна «*libre administration des collectivités locales*» (укр.: самоуправління місцевих громад), який сьогодні широко використовується Конституційною радою Франції. Також у французькому законодавстві немає труднощів із тлумаченням терміна «*territorial community*» (укр.: територіальна громада), у Хартії французькою мовою тут використовується термін «*collectivité locale*» (укр.: місцеві органи влади) для визначення суб'єкта місцевого самоврядування. Більш показовим є приклад Швеції, де Конституцію передбачено право громадян на суверенітет також і на місцевому рівні при формуванні органів місцевого самоврядування (розділ 1, стаття 1). В англійському законодавстві, навпаки, ради, а не громади є суб'єктами місцевого самоврядування, на що вони уповноважені парламентом. Схожа ситуація, але з деякими відмінностями, спостерігається в Росії та Україні, де не тільки ради, а й місцеві влади, включаючи адміністрації (в Росії з 2003 р.), є суб'єктами місцевого самоврядування.

ради). Цю проблему може бути вирішено у разі проведення реформи «адміністративно-територіальних одиниць» на всій території України.

3.1.3. Формулювання Конституції взагалі позбавляє самоврядування на рівні обlasti та району суб'єкта права. Практично закріплюється однорівнева схема самоврядування – село, селище місто. При цьому всі суб'єкти самоврядування мають рівні права і, відповідно, рівні обов'язки, незалежно від кількості населення, а отже, і фінансової, організаційної, матеріальної і кадрової спроможності. Ускладнюється чи взагалі унеможливлюється реалізація принципу субсидіарності, коли самоврядні повноваження, які не можуть ефективно виконуватись органами нижчого рівня, передаються самоврядним органам вищого рівня.

3.1.4. Положення ст. 143 Конституції про можливість територіальних громад безпосередньо виконувати самоврядні функції є чисто декларативним, оскільки механізмів для цього не існує. Збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання, передбачені Законом, є, за визначенням, консультативним механізмом. Єдиний інструмент безпосередньої демократії – референдум – занадто складний.

3.1.5. Концепція територіальної громади є юридичним нонсенсом, оскільки у сферу правових відносин вводиться суб'єкт, який не має і технічно не може мати статусу юридичної особи.

3.1.6. Слід, очевидно, згадати і існування в Україні не передбачених ані Конституцією, ані законами «вкладених» громад, коли селище чи місто входить до складу більшого міста і громадянин є членом двох громад, обирає дві місцеві ради, двох мерів, причому ані права, ані обов'язки цих двох влад законом чи якимось підзаконним актом не розділені.

3.2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

3.2.1. Щодо виконавчих органів обласних, районних, Київської, Севастопольської міських рад діє ст. 118 Конституції України: «Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації», яка фактично забороняє цим радам мати власні виконавчі органи. Крім того, закон «Про місцеве самоврядування в Україні» вимагає, щоб обласні та районні ради делегували відповідним обласним та районним адміністраціям ряд власних повноважень (ст. 44).

Закон «Про столицю України – місто-герой Київ» встановлює, що Київська міська рада та районні в місті Києві ради утворюють власні виконавчі органи: «Київ-

ська міська та районні в місті ради мають власні виконавчі органи, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті радами, підзвітні та підконтрольні відповідним радам»¹² (ст. 10) і водночас делегують невизначену законом низку своїх повноважень відповідним державним адміністраціям: «Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами» (ст. 6), тобто ради мають два виконавчих органи. Така ситуація неприпустима з точки зору дієвості управління і власні виконавчі органи радами в місті Києві до сьогодні не створені.

Щодо Севастополя, то закон про це місто не прийнято, а взаємодія рад і районних державних адміністрацій в місті, існування власних виконавчих органів рад взагалі жодним законом не визначено.

Стосовно цієї ситуації Рада Європи у Рекомендації 102 (2001) однозначно вказує: «F. Щодо виконавчих органів місцевих та регіональних влад важливо, щоб всі місцеві та регіональні ради, з містами Київ та Севастополь включно, аж до внесення необхідних поправок до Конституції, мали свої власні виконавчі органи (політично підзвітні їм уряди) та адміністрації (штат працівників). Це може вважатися конкретним втіленням Статей 3.2 та 6.1 ЄХМС».

Загалом Україна виконала б свої зобов'язання щодо впровадження Хартії у більш повному обсязі, якби Конституція та відповідне законодавство передбачали право районних та обласних рад утворювати власні виконавчі органи. У такому разі особливу увагу слід було б приділити розподілу повноважень цих виконавчих органів та державних адміністрацій на районному та обласному рівнях.

3.2.2. Стаття 143 Конституції визначає, що право самоврядування здійснюється територіальною громадою «безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування», причому сама Конституція не уточнює, чи маються на увазі виключно представницькі чи також і виконавчі органи місцевого самоврядування. Аналіз Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» показує, що виконавчі органи місцевих рад мають власні компетенції, в яких вони не підзвітні раді, що їх утворила, таким чином виникає третя система місцевого самоврядування, яка здійснюється виконавчими органами місцевого самоврядування.

3.2.3. Хартія визначає ради як єдиний суб'єкт місцевого самоврядування, на якому лежить вся повнота відповідальності. Українська Конституція вводить фігуру сільського, селищного, міського голови, наділеного обов'язком головувати на засіданнях ради. Виникає питання: чи не є ряд передбачених законом прав голови (формування порядку денного, виключне право пропонувати персональний склад

¹² Станом на 01.01.2013 районних рад у Києві вже немає.

виконавчого комітету, майже виключне право введення в дію рішень ради своїм підписом тощо) певним обмеженням прав ради?

4.1. Стаття 4. Сфера компетенції місцевого самоврядування

1. Головні повноваження і функції місцевих владей визначаються Конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню місцевих влад повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.

4.1.1. Конституція України статтею 143 передбачає, що територіальні громади або органи місцевого самоврядування «управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку¹³ і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції». Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», інші закони встановлюють сферу виключної компетенції ради та компетенцію її виконавчих органів.

4.2. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

4.2.1. Конституція України конфліктує з цією нормою Хартії, оскільки передбачає, що органи місцевого самоврядування відповідають виключно за «питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції». За цією нормою Хартії життя органів місцевого самоврядування – це політична самодіяльність, коли самостійно і під власну відповідальність визначаються і вирішуються критичні місцеві проблеми у світі, що швидко змінюються; без такої норми органи місцевого самоврядування виконують виключно завдання, доручені центральними органами влади.

4.3. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно врахову-

¹³ У жодному українському законі немає визначення того, що таке програма соціально-економічного та культурного розвитку.

вати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

4.3.1. Особливості перекладу: застосовується абсолютно відсутній в українському законодавстві термін «муніципальний» (в оригіналі – *public* – публічний, перекладений у ст. 3.1 як «супільний»).

4.3.2. Це один з найважливіших принципів побудови публічної влади – принцип субсидіарності. Він складається з двох частин – передачі функцій на максимально наблизений до населення рівень, але тільки тоді, коли цей рівень спроможний ефективно цю функцію виконати. За концепцією громади всі «муніципальні» функції передаються на рівень громади. Ці функції включають в себе такі величезні блоки, як комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я, культура, охорона довкілля тощо. Широка сфера повноважень, покладених на громаду, є позитивною рисою українського законодавства та існуючої практики. Вирішенням проблеми може бути не скорочення цих повноважень, а проведення адміністративно-територіальної реформи з метою утворення на муніципальному рівні адміністративно-територіальних одиниць, спроможних до виконання своїх повноважень.

4.4. Повноваження, якими наділяються місцеві органи влади, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватись чи обмежуватись іншим центральним чи регіональним органом, якщо це не передбачено законом.

4.4.1. Із виконанням цієї норми в Україні існують проблеми. За галузевого принципу організації державної влади повноваження органів місцевого самоврядування управляються і обмежуються нормативними документами Кабінету Міністрів, галузевих міністерств і відомств, включаючи такі документи, як листи чи телеграми. Таким чином, з одного боку, регуляторні урядові повноваження обмежують свободу органів місцевого самоврядування. З іншого боку, неможливо позбавити уряд цих повноважень, оскільки інакше може виникнути ризик появи паралельного або суперечливого законодавства. Але уповноваження органів місцевого самоврядування на регулювання окремих питань (наприклад, місцеве планування) є правом Верховної Ради. Слід зазначити, що це є типовим для багатьох європейських країн.

4.5. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

4.5.1. Делегування повноважень у розумінні Хартії передбачає існування конкретного суб'єкта, який делегує повноваження (центральні чи регіональні органи) і

нese остаточну відповіальність за виконання цих повноважень, та делегування повноважень органам місцевого самоврядування, якими, за визначенням статті 3.2 Хартії, однозначно є ради. За українською Конституцією (ст. 143) «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади». Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» однозначно уточнює, що повноваження делегуються виконавчим органам рад.

Визначеню повноважень виконавчих органів рад присвячені у законі статті 27–40. У цих статтях до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено 77 повноважень, до делегованих їм повноважень – 85. До цього треба додати ще сотні повноважень, здебільшого делегованих, що надаються галузевими законами.

При виконанні делегованих повноважень: «Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» (Конституція, ст. 143.4); «Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад... з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади» (Закон, ст. 11.2).

Стаття 26.15 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключних повноважень ради відносить «скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень». Більш чітко ця норма у ст. 59.9 Закону: «Рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесеніх до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою». Це означає, що компетенція ради не поширюється на рішення виконавчого комітету стосовно делегованих питань, а значить, у своїй діяльності виконавчий комітет здебільшого діє не як орган ради, а як орган державної влади. Тут можливим рішенням є передача деяких повноважень до сфери компетенції органів місцевого самоврядування або органів державної влади з метою мінімізації кількості делегованих повноважень.

4.6. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.

4.6.1. Ст. 7.4 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»: «Органи державної влади при прийнятті рішень з питань місцевого та регіонального розвитку, а також при визначенні основних напрямів державної політики щодо місцевого самоврядування взаємодіють з асоціаціями на засадах, визначених цим Законом».

коном». Якщо у Хартії йдеться про всі питання, що безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, то в даному випадку закон передбачає лише основні напрямки державної політики щодо місцевого самоврядування. На практиці ж навіть цей Закон не впроваджується: наприклад, до при підготовці та ухваленні Бюджетного Кодексу на 2010 рік не було проведено консультації з асоціаціями органів місцевого самоврядування.

5.1. Стаття 5. Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування

Зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

5.1.1. Стаття може стати серйозною перешкодою у разі «силового» укрупнення громад у ході адміністративно-територіальної реформи. Втім, у 2001 році норми статті було просто проігноровано при зміні кількості і меж районів міста Києва.

6.1. Стаття 6. Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування їхніх завдань

1. Без шкоди для більш загальних законодавчих положень органи місцевого самоврядування мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

6.1.1. В оригіналі Хартії застосовується вираз «*shall be able to determine*», що краще перекласти не як «мають можливість визначати», а «повинні мати змогу визначати».

6.1.2. Із Пояснювальної записки до Хартії: «Допустимі обмежені специфічні вимоги у центральних чи регіональних законах, котрі стосуються, наприклад, заснування певних комітетів чи створення певних адміністративних посад, але це не повинно бути поширеним настільки, щоб вимагати створення жорстко визначеної організаційної структури».

Із Закону про місцеве самоврядування в Україні (ст. 10.5): «Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідно радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України». Бюджетний Кодекс відносить видатки на фінансування органів місцевого самоврядування до так званого першого кошика, тобто до видатків, які визначаються і регулюються державою. У зв'язку з цим однією з основних цілей реформи місцевого самоврядування має стати обмеження регулювання з боку уряду та



забезпечення більшої свободи органів місцевого самоврядування. Ця мета може бути досягнута завдяки впровадженню нових інструментів Державної регіональної політики: політичне керівництво та оцінка краще, ніж детальне регулювання та контроль. Це, у свою чергу, вимагатиме значних змін адміністративної культури та практики.

6.2. Умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

6.2.1. Умови служби визначаються Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» і, загалом, відповідають вимогам Хартії. Слід зазначити, що до числа службовців місцевого самоврядування віднесено лише вузьке коло адміністративних працівників виконавчого органу ради. Закон не поширюється на людей, що виконують практичні муніципальні функції – вчителів, лікарів, працівників комунальних підприємств тощо. Вони можуть бути віднесені до числа службовців місцевого самоврядування або краще це питання має бути врегульовано національним законодавством, оскільки вони виконують функції державних службовців на місцевому рівні. Не налагоджено також систему перепідготовки та навчання працівників органів місцевого самоврядування ані на державному рівні, ані на рівні асоціацій органів місцевого самоврядування.

7.1. Стаття 7. Умови здійснення функцій на місцевому рівні

1. Мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій.

2. Він передбачає відповідне фінансове відшкодування витрат, здійснених під час виконання цього мандата, а також, у разі необхідності, – відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.

3. Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами.

7.1.1. Умови здійснення функцій визначаються Законом «Про статус депутатів місцевих рад» і загалом відповідають вимогам Хартії.

7.1.2. Передбачена законом несумісність зводиться до заборони мати інший мандат обраного представника – бути депутатом іншої ради чи міським, селищним, сільським головою, а також членом виконавчого комітету «своєї» ради. Закон не забороняє депутату ради працювати в апараті виконавчого органу ради. Поширене явище в українських радах, коли керівник підрозділу виконавчого органу є не тільки

депутатом ради, а й очолює відповідну профільну постійну комісію ради, тобто контролює власну діяльність.

8.1. Стаття 8. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування

1. Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених Конституцією або законом.

8.1.1. Профільні закони щодо органів місцевого самоврядування не передбачають спеціальних процедур нагляду. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється державними контрольними органами, причому, як правило, жодних особливостей контролю за органами місцевого самоврядування не передбачено. Додатковим наглядовим органом є Державне казначейство, через яке проходять всі фінансові потоки органу місцевого самоврядування.

8.2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

8.2.1. Термін «expediency» з оригінального тексту Хартії перекладено як «своєчасність», хоча кращим перекладом є «належність».

8.2.2. Відсутність спеціальних процедур, засилля «делегованих» повноважень, їх функціональна переплетеність із власними повноваженнями дозволяють контролювати діяльність органів місцевого самоврядування як завгодно глибоко і як завгодно довго.

8.3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

8.3.1. Поняття домірності контролю відсутнє в українському законодавстві.

9.1. Стаття 9. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування

1. Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

9.1.1. Бюджетна система в Україні побудована таким чином, що «власні адекватні фінансові ресурси» настільки непередбачувані і залежні від рішень центральних органів,

що органи місцевого самоврядування не можуть і не мають права розглядати власні бюджети до остаточного прийняття державного бюджету (ст. 75 Бюджетного Кодексу).

9.2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом.

9.2.1. Конституція, попри всю її деталізацію діяльності органів місцевого самоврядування, не передбачає адекватності фінансових ресурсів функціям. Реальна картина фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування випливає із ст. 94.2 Бюджетного Кодексу: «Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо». Це означає, що базою розрахунків є не вартість виконання функцій, а виділена державою частка консолідованого бюджету, яка, зазвичай, покриває лише так звані «захищені» статті – заробітну плату, утримання приміщень тощо.

За таких умов говорити про можливість «вільно розпоряджатися» власними адекватними фінансовими ресурсами не варто.

9.2.2. Конституція України щодо делегованих повноважень заявляє (ст. 143): «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». Однак законодавство не передбачає механізму і процедури обрахунку витрат, необхідних для виконання делегованих повноважень. У Державному бюджеті відсутня стаття трансфертів органам місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень або віднесення на ці цілі певних податків (частини податків).

9.3. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

9.3.1. За різними оцінками, обсяг доходів місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів складає від одного до трьох відсотків.

9.4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

9.5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції.

9.5.1. Бюджетна система України побудована таким чином, що процедури бюджетного вирівнювання стосуються не лише «більш слабких», а усіх без винятку органів місцевого самоврядування. Обсяг так званого першого кошика, з якого фінансується переважна частина функцій місцевого самоврядування, жорстко визначається державою. Недостатність фінансів у цьому кошику компенсується державними субсидіями. В органів місцевого самоврядування, у яких доходи перевищують розрахункові, «зайві» надходження вилучаються.

9.6. Органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.

9.6.1 Англійське «*Local authorities shall be consulted*» має перекладатись як «З місцевими владами мають проводитись консультації», а не вони «інформуються». Чіткий механізм проведення консультацій в Україні відсутній.

9.7. У міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції.

9.7.1. Основні дотації органам місцевого самоврядування – трансфери вирівнювання – передаються без розписування на окремі проекти, хоча мають розпис за напрямками використання так, що органи місцевого самоврядування мають запропонований згори «модельний» місцевий бюджет для основних блоків витрат: освіти, охорони здоров'я, культури тощо.

9.8. Для здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

9.8.1. Ця вимога Хартії в основному виконується.

10.1. Стаття 10. Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації



1. Органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.

10.1.1. Законодавство передбачає створення подібних консорціумів двома шляхами. По-перше, «Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби» (ст. 142 Конституції України). Специфічні для органів публічної влади процедури створення таких корпорацій відсутні, вони повинні створюватись у полі корпоративного права. По-друге, спільні проекти можуть виконуватись районними чи обласними радами, як «Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст» (ст. 140 Конституції України), причому з місцевих бюджетів до обласних чи районних залучаються необхідні кошти. Цей спосіб співробітництва місцевих влад не розписаний процедурно у законі.

11.1. Стаття 11. Правовий захист місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які втілені в Конституції чи національному законодавстві.

11.1.1. Тут виникає цікава колізія. І рада і її виконавчий комітет є юридичними особами, діють на одній території і обслуговують одне й те ж населення. Виконавчий комітет має свою сферу повноважень (делегованих), в який він не є підпорядкований раді, хоча його діяльність в цій сфері може суперечити політиці ради. У разі звернення ради до суду інтереси обох сторін може представляти тільки одна особа – міський, селищний, сільський голова («Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 42.14).

ВИСНОВКИ

1. Із вищевикладеного можна зробити висновок, що в Україні на рівні Конституції, законів та практики повністю чи частково не реалізовані вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування, викладені у статтях 3.1, 3.2, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 6.1, 8.1, 8.3, а існуюча бюджетна система не відповідає вимогам статті 9 в цілому.

2. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи у своїй Рекомендації 102 (2001):

«б. Шкодує з приводу того, що:

а. за умов централізованої системи державного управління деякі українські політичні сили все ще протиляться будь-яким реформам, що включають децентралізацію державних повноважень на основі принципу субсидіарності (Стаття 4.3 ЄХМС);

б. закони та [статті] Конституції, що стосуються місцевого та регіонального самоврядування часто є нечіткими і виконуються погано;

с. за останні два роки згаданий дефіцит законодавства та безлад на практиці призвели до створення серйозного дефіциту демократії та верховенства права, що є небезпечним кроком назад».

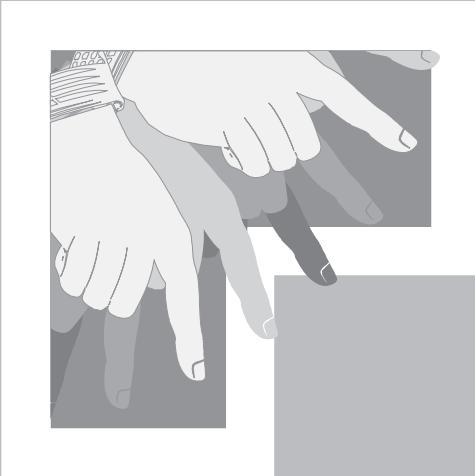
На жаль, за дев'ять років, що минули з часу прийняття цієї Рекомендації, практично жодний ії пункт не втілено в життя.

З. При проведенні реформи системи місцевого самоврядування в Україні будь-які принципові кроки неможливі без внесення системних змін до Конституції. Занадто детальний опис в Конституції не стільки принципів, як структур та механізмів, практично консервує існуючу систему.

Тому Рада Європи рекомендує, що першим кроком має бути саме модернізація Конституції.

Потрібно:

- перейти до загальноєвропейської концепції самоврядування як права місцевих влад;
- надати повноцінні права місцевих влад обласним та районним радам;
- запровадити повноцінне втілення в життя принципу субсидіарності;
- впорядкувати, привести до логічного систему делегування повноважень;
- запровадити таку бюджетну систему, за якої буде забезпечена реальна здатність органів місцевого самоврядування діяти автономно та під власну відповідальність;
- відмовитися від зайвої деталізації структур та механізмів, щоби дати можливість законодавцю удосконалювати систему та вчасно виправляти можливі помилки.



НОВІТНЯ ІСТОРІЯ
РОБІТ У СФЕРІ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

НОВІТНЯ ІСТОРІЯ РОБІТ У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Дискусії 1990–2008 років

Протягом 1990–1991 років Верховною Радою України було закладено перші правові основи побудови в Україні багатоукладної ринкової економіки та суттєвої зміни усієї системи влади.

Адже саме в ці роки із Конституції України було вилучено норму про «керівну та спрямовуючу силу» Комуністичної партії, зупинено цілу главу Конституції, що визначала соціалістичну економічну систему, здійснено розподіл державної влади на три складові, впроваджено посаду Президента України і, найголовніше, ухвалено Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування в Україні» від 07.12.1990 № **533-XII**.

Фактично цим Законом місцеві ради народних депутатів (так їх тоді називали) звільнилися як від опіки партійних комітетів, так і вертикального впливу з боку «вищестоячих» органів. Це мало стати початком стрімкої децентралізації влади та бурхливого розвитку місцевого самоврядування, як це відбулося, наприклад, у Польщі. Проте в Україні позитивний ефект не був таким значним. Чому?

Напевне тому, що в Україні тоді так і не змогли створити необхідну для децентралізації влади нову територіальну основу і ліквідувати систему адміністративно-територіального устрою, що дісталась нам від Радянської влади і яка не відповідала вимогам до територіальної організації влади, що висуваються для досить великих країн з ринковою економікою, до яких належить Україна.

Незважаючи на слабкі спроби окремих народних депутатів України та деяких науковців озвучувати необхідність удосконалення адміністративно-територіального устрою (АТУ) ще в першій половині 90-х років ХХ ст., Уряд, парламент, Президент виявилися неготовими до сприйняття ідеї про необхідність реформи.

Адже в ці роки українська держава зіштовхнулася із необхідністю вирішення низки важливих політичних, економічних, соціальних, етнічних та інших проблем. Гостра економічна криза 90-х років минулого століття і необхідність якнайшвидшої розбудови інституційної системи держави, а також проблеми, породжені фактичним формуванням у державі олігархічно-кланової системи влади, відсторочили вирішення питання запровадження нової системи АТУ.



НОВІТНЯ ІСТОРІЯ РОБІТ У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Незважаючи на гостру потребу, позитивний досвід реформування АТУ у Польщі, Швеції, початок подібної діяльності в інших державах-сусідах, що прагнули інтегруватися до об'єднаної Європи, в Україні робота над підготовкою реформи АТУ та місцевого самоврядування системно так і не починалася.Хоча в 1997 р. Верховною Радою України навіть був прийнятий Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», однак Президент України наклав на нього вето, оскільки цей закон не пропонував реального вирішення проблем адміністративно-територіального устрою, які стоять перед Україною, але натомість містив ряд норм, що входили у суперечність з чинною Конституцією України.

У 1998 р. була схвалена Концепція адміністративної реформи, важливою складовою якої повинна була стати адміністративно-територіальна реформа (АТР). Здійснення деяких заходів щодо АТР розпочалося у 2000 р. Метою такого реформування було проголошено «поліпшення управління територіями», а також створення фінансової рівноправності між регіонами. Проте впродовж наступних чотирьох років не було розроблено (принаймні не було подано на розгляд суспільства) ані зasad реформи АТУ, ані конкретних проектів. Спочатку набула поширення ідея щодо укрупнення регіонів. Потім було вирішено здійснювати територіальні петретворення не вище рівня району. Натомість був розроблений проект Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою, який не передбачав кардинальних змін в АТУ, а мав на меті вдосконалення існуючої його системи. Тобто через чотири роки стала очевидною відсутність концептуального підходу до розв'язання цієї проблеми. Замість реформи було запропоновано провести косметичний ремонт територіального устрою.

Підготовці зasad реформи АТУ не сприяла й інституційна неузгодженість в цьому питанні, адже підготовкою реформи АТУ займалися тимчасові комісії або робочі групи, що діяли не на постійній основі. Зокрема з питань адміністративно-територіального устрою були створені: Комісія з питань адміністративно-територіального устрою (Указ Президента України від 08.08.2000 № 966), Міжвідомча робоча група з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.2002 № 478-р), Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2002 № 703).

У 2005 р. після зміни політичного керівництва держави питання реформи АТУ було поставлено на порядок денний діяльності нового Уряду. Дорученням прем'єр-міністра України від 14 лютого 2005 р. була створена робоча група з адміністративно-територіальної реформи. План заходів щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» містив перелік конкретних

заходів щодо вирішення питання адміністративно-територіальної реформи. Зазначена робоча група запропонувала проект реформування АТУ, який доволі широко обговорювався громадськістю. Проте з відставкою Уряду в серпні 2005 р. активна діяльність щодо реформи АТУ на рівні центральних органів виконавчої влади фактично припинилася.

21 липня 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Реалізація цієї стратегії передбачає проведення у 2009–2015 рр. адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад.

Проте спроба підготовки та проведення реформи АТУ в 2005 році була приреченна провал з таких причин:

- не було чіткої політичної згоди Уряду на проведення реформи;
- не був визначений центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реформу;
- не було розроблено та ухвалено цілісної концепції проведення реформи, а отже, незрозуміло, чим має завершитися реформа та який обсяг ресурсів для реформи потрібен;
- проти реформи виступили різні політичні сили та політики, які побачили можливість на основі критики реформи заробити для себе новий капітал;
- для бізнесу ще не набула гостроти проблема вільних земельних ділянок у містах, оскільки ще можна було приватизовувати підприємства, які не працювали, а концентрація капіталу у сільськогосподарському виробництві була недостатньою;
- наближалися вибори 2006 року і правляча більшість не бажала йти на вибори під час реформи, адже це було б самогубством.

Чергові вибори 2006 року змінили політичну картину парламенту. Новоутворений Уряд, під керівництвом В. Януковича, у березні 2007 року утворює нове Міністерство регіонального розвитку та будівництва. У складі цього міністерства створюється департамент місцевого самоврядування та адміністративно-територіального реформування. Фактично Україна вперше підійшла до можливого початку реформи АТУ з наявністю інституції. Адже без інституції з визначеними повноваженнями щодо підготовки та проведення реформи говорити про можливість реформи просто неможливо.

Проте Уряд В. Януковича так і не зміг розпочати роботу над підготовкою реформи АТУ, оскільки позачергові вибори 2007 року привели до формування нового Уряду з прем'єр-міністром Ю. Тимошенко.

Фактично на початок 2008 року в Україні склалася принципово нова ситуація щодо активного просування ідеї реформи АТУ та місцевого самоврядування на при-

НОВІТНЯ ІСТОРІЯ РОБІТ У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

нципово новому рівні: об'єктивні та суб'єктивні причини, що спонукають реформу, поєдналися, отже, з'явився реальний шанс на проведення реформи. Однак знову нічого не вийшло.

ПІДГОТОВКА РЕФОРМ У 2008–2010 РОКАХ

Як уже було сказано вище, упродовж 1990–2004 років розмови про реформу публічного управління в напрямі децентралізації влади були на рівні теоретизування. Вперше реально заговорили про можливість системної реформи публічного управління в 2005 році. Після провалу цієї спроби про реформу забули, аж до початку 2008 року.

Протягом 2008–2010 років реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою була підготовлена досить ґрунтовно, проте реформа не розпочалася:

1) прийнято Розпорядження КМУ від 29.07.2009 № **900-р** «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування». Концепція, розроблена Мінрегіонбудом із залученням українських та європейських експертів, отримала позитивний висновок експертів Ради Європи. Концепція визначає зміст реформи місцевого самоврядування, етапи реформування та ресурси, які для цього потрібні;

2) прийнято Розпорядження від 02.12.2009 № **1456-р** «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування». Цим розпорядженням визначалися створи підготовки нормативних актів, необхідних для реформи, та визначалися відповідальні за їх підготовку. У рамках цього плану Мінрегіонбудом було підготовлено проекти законів: «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», а також проект змін до Конституції України, що випливають з Концепції реформи місцевого самоврядування;

3) прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 № 385-р «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» та Розпорядження від 23.09.2009 № 1134-р «Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад». Цими документами визначались основні підходи до створення сучасної системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, визначалися заходи та відповідальні за їх здійснення;

4) Міністерством регіонального розвитку та будівництва було підготовлено проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, яка повністю уз-

годжена з ухваленою Концепцією реформи місцевого самоврядування, та рішенням колегії міністерства затверджено Методику моделювання громад відповідно до проекту концепції. Усі області в Україні здійснили відповідне макетування, підготували перелік нових громад та карти областей із новими громадами.

Як і в попередні роки, ініціатори реформи зустріли серйозний опір адміністративної системи всередині міністерств, які не розуміли, навіщо проводити децентралізацію, адже від цього міністерства стають менш впливовими і через них буде проходити значно менше коштів? З іншого боку, підготовка прем'єр-міністра до участі у виборах Президента спонукала її радників радити утриматись від реформи, оскільки це могло завадити успіху на виборах. Через те, незважаючи на системну підготовку, стартувати з реформою не вдалося.

Після виборів Президента України у 2010 році питання реформи якось відійшло на другий план, оскільки почалося віdbудовування вертикаль виконавчої влади.

2010–2012 РОКИ: ВІД СКАСУВАННЯ РІШЕНЬ ПОПЕРЕДНИКІВ

ДО ПРОДУКУВАННЯ НОВИХ ПРОЕКТІВ НА СТАРІЙ ОСНОВІ

Формування нового Уряду в 2010 році та домінування у правлячій більшості ідеології жорсткої вертикаль влади внесло суттєві зміни до роботи урядових інституцій щодо продовження (завершення) підготовки системних реформ у вказаних сферах:

1) Урядом не виконувалися раніше затверджені плани реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Не скасовуючи спочатку¹⁴ цих документів, їх просто не виконували.

2) У Верховній Раді України за ініціативи Уряду ухвалено Закон від 07.09.2010 № 2500-VI «Про внесення змін до Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” щодо порядку утворення районних рад», яким остаточно обмежено місцеве самоврядування у столиці: міський голова перестав очолювати виконавчий орган, в районах міста було скасовано ра-йонні ради і місцеві вибори в 2010 році в Києві не проходили.

3) Верховною Радою України було ухвалено Закон від 10.07.2010 № 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», який дав змогу правлячій партії отримати перевагу на виборах і перемогу навіть у територіях, де традиційно підтримка виборців відсутня.

¹⁴ Документи були скасовані у 2012 році.

НОВІТНЯ ІСТОРІЯ РОБІТ У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

4) Мінрегіоном було підготовлено проект Закону «Про об'єднання громад», який внесено на розгляд Верховної Ради України за № 9590 від 14.12.2011. 17.05.2012 року законопроект розглядався Верховною Радою України і був відхищений (ЗА проголосувало 224 народних депутати).

5) ЦОВВ в особі Мінрегіону отримав доручення з розроблення низки проектів: проекту указу Президента про затвердження плану заходів з реформи МС, проекту закону про органи самоорганізації населення та про вирішення питань адміністративно-територіального устрою в Україні з терміном виконання травень 2012 року, які так і не були виконаними.

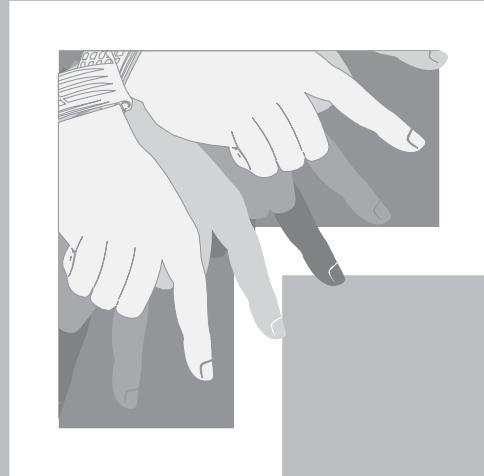
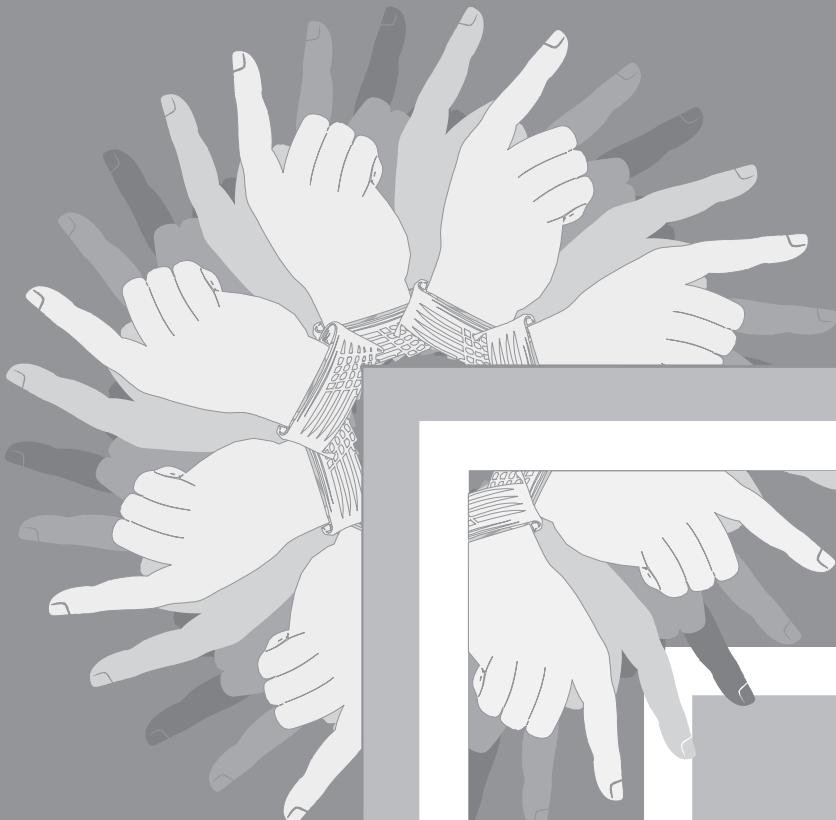
6) Мінрегіоном було підготовлено проект нової редакції Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. 21 травня 2012 року на засіданні Уряду проект концепції було знято з розгляду на невизначений час.

7) Урядом було скасовано розпорядження про затвердження Концепції реформи місцевого самоврядування та Плану дій з її реалізації (Розпорядження № 567-р від 15.08.2012).

Незважаючи на те, що у Національному плані дій на 2011, 2012 роки передбачено розробити низку проектів законів, які б дали поштовх до реформування місцевого самоврядування, ці законопроекти так і не були зареєстровані у Верховній Раді України.

Отже, можна стверджувати, що загалом період 2010–2012 років можна характеризувати, як відхід від раніше напрацьованих проектів реформ і фактичне зупинення їх просування.

Спроби реформування охорони здоров'я в окремо взятих регіонах також наштовхнулися на проблему нераціонального адміністративно-територіального устрою областей і перенесення вирішення проблеми – визначення просторової основи для органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади – на рівень акта Кабінету Міністрів поза всією системою адміністративно-територіального устрою на вряжд чи вирішить проблему.



ЩО ПОТРІБНО
І ЩО МОЖНА
ЗРОБИТИ
У НАЙБЛИЖЧИЙ
ПЕРІОД

ЩО ПОТРІБНО І ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ У НАЙБЛИЖЧИЙ ПЕРІОД

УЗГОДЖЕНА ІДЕОЛОГІЯ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Незважаючи на офіційно затверджену концепцію реформи місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою (станом на 01.01.2013 року) та формальну наявність в інформаційному просторі декількох концепцій реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, можна стверджувати, що на рівні системи визначились елементи, які не викликають сумнівів в авторів концепцій, муніципального та політичного середовища і які відображені у посланнях Президента України:

- 1) система АТУ має бути трирівневою: регіон (АРК, область), район, громада;
- 2) органи місцевого самоврядування на всіх рівнях АТУ представлені радами та їх виконавчими органами;
- 3) базовим рівнем місцевого самоврядування є громада, що створюється на основі одного чи декількох поселень на основі центрів економічного зростання;
- 4) місцеві державні адміністрації втрачають значну частину своїх нинішніх повноважень і набувають ознак наглядових органів над діяльністю ОМС та виконанням окремих виконавчих функцій у сферах, що не передаються та не делегуються ОМС.
- 5) юрисдикція ОМС поширюється на всю територію АТО, яка є територіальною основою цього органу місцевого самоврядування. Повноваження між ОМС різних рівнів АТУ чітко розмежовані.

Україна, як досить велика європейська країна, в адміністративно-територіальному поділі має складатися з трьох рівнів, кожному з яких притаманні певні основні повноваження органів місцевого самоврядування, що діють на цьому рівні.

Для більшості великих європейських країн розподіл повноважень між рівнями влади дуже подібний, оскільки виходить із призначення цих органів та принципу передачі повноважень – принципу субсидіарності, за яким повноваження передають на той рівень управління, який перебуває якомога близче до споживачів послуг, що випливають із повноважень, але водночас на якому надання цих послуг (реалізація повноважень) є найбільш ефективним та відповідальним.



Отже, регіональному рівню передусім притаманні повноваження у сфері регіонального розвитку, доріг та інфраструктури, вищої освіти; проміжний рівень – це здебільшого медичні стаціонари (госпітальні округи), спеціалізовані заклади освіти та місце розміщення територіальних органів міністерств та відомств; базовий рівень – початкова та середня освіта, первинна медицина, благоустрій, соціальна допомога і багато іншого, пов'язаного з повсякденним життям громадянина.

Рівень	Сьогодні	Після реформи
Регіональний	APK, 24 області, міста Київ та Севастополь	APK, 24 області, міста Київ та Севастополь
	Обласна рада, апарат обласної ради	Обласна рада, виконавчий орган ради
	Обласна державна адміністрація – здійснює виконавчу владу, виконує повноваження виконавчого органу ради	Обласна державна адміністрація – виконує контрольні повноваження щодо органів місцевого самоврядування, координує діяльність територіальних органів виконавчої влади
Районний	490 районів, 178 міст обласного значення	100–150 районів
	Районна рада, апарат районної ради	Районна рада, виконавчий орган ради

НОВІТНЯ ІСТОРІЯ РОБІТ У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Рівень	Сьогодні	Після реформи
Районний	Районна державна адміністрація – здійснює виконавчу владу, виконує повноваження виконавчого органу ради	Районна державна адміністрація – контрольні повноваження щодо органів місцевого самоврядування, координує діяльність територіальних органів виконавчої влади
Базовий	12 068 міських, селищних, сільських рад	1400–1500 громад
Поселення	30 400 населених пунктів	Без змін ¹⁵
	У поселеннях відсутні органи влади чи їх представники	У поселеннях з населенням понад 50/100 осіб вводиться посада старости, який працюватиме за контрактом з виконавчим органом ради громади

ВАРИАНТИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ

Європейський досвід реформ, пов'язаних із децентралізацією влади та створенням більш ефективної, мобільної та відповідальної місцевої влади показує, що реально є два шляхи, які можна ідентифікувати, як активний та пасивний (жорстка та м'яка реформи).

Активний шлях передбачає системне реформування, яке запроваджується рішенням повноважних органів – урядом та парламентом і яке проводиться у досить короткі терміни (2–3 роки від початку до завершення реформи). За такого підходу протягом року готуються всі необхідні для реформи проекти нормативних актів та створюється комітет реформи – відповідальний за швидке погодження проектів і вирішення поточних питань, що виникають; ще рік відводиться на упорядкування територіального устрою відповідно до нових законодавчих рамок, обираються нові органи місцевого самоврядування; протягом наступного року відбувається перехід повноважень від органів, що діяли на старій основі, до новоутворених.

Саме таким чи приблизно таким чином здійснювалися реформи останнього періоду у Швеції, Польщі, Данії, Грузії.

¹⁵ Щороку в Україні кількість населених пунктів зменшується природним шляхом, тому цифри є коректними на конкретну дату. У цій роботі використані цифри станом на кінець 2008 року. Джерело: «Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи». Секретаріат Кабінету Міністрів України, К., 2009.

Пасивний шлях є досить тривалим і таким, що розрахований на певне стимулювання органів місцевого самоврядування територіальних одиниць найнижчого рівня адміністративно-територіального устрою до добровільного об'єднання. Спочатку на основі так званого міжмуніципального співробітництва, коли об'єднуються ресурси громад-сусідів для вирішення спільних для громад проблем, потім ця співпраця переходить на більш високий рівень, який веде до створення спільних органів управління, а далі на новій основі створюється нова об'єднана громада.

Такий шлях обрала Франція, яка уже понад 130 років впроваджує таку пасивну модель укрупнення первинної ланки місцевого самоврядування. Правда, останніми десятиліттями цей процес прискорюється через прийняття законів, які примушують комуни до об'єднання ресурсів, бюджетів та органів управління.

У рамках пасивної моделі спробували проводити реформу Латвія та Естонія, де було запропоновано громадам самостійно об'єднуватися на добровільній основі відповідно до правил та рекомендацій, розроблених державою. Такий підхід не виявився ефективним. Навіть фінансове стимулювання до об'єднання не давало своїх результатів і реформа була переведена у форму активної моделі.

На сьогодні Україна може розпочати проведення реформи на основі як активної, так і пасивної моделі, але розпочинати потрібно, адже ми безнадійно відстаємо у темпах розвитку від усіх своїх європейських сусідів.

АКТИВНА (ЖОРСТКА) МОДЕЛЬ РЕФОРМИ

Реалізацію реформи на основі активної моделі доцільно здійснювати за таким алгоритмом:

Перший етап – підготовчий –

- проведення політичної дискусії між правлячою більшістю та опозицією щодо визначення основних позицій реформи;
- затвердження концепції реформи законом;
- утворення урядового органу зі здійснення реформи на чолі з прем'єр-міністром;
- підготовка кадрів, відповідальних за реформу в регіонах, створення робочих груп;
- ухвалення необхідних для реформи нормативно-правових актів;
- здійснення моделювання формування адміністративно-територіальних одиниць у всіх регіонах.

Другий етап – утворення громад, упорядкування районного поділу –

- утворення громад на основі ухвалених законів;
- проведення виборів до рад новостворених громад;



НОВІТНЯ ІСТОРІЯ РОБІТ У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

- передача повноважень новоутвореним радам від сільських, селищних, міських рад, органів виконавчої влади відповідно до закону;
- створення нових районів відповідно до критеріїв їх формування;
- реорганізація районних державних адміністрацій.

Третій етап – розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та регіонів –

- ухвалення змін до Конституції України;
- обрання районних рад та обласних рад, формування їх виконавчих органів;
- упорядкування у разі необхідності меж областей;
- реорганізація обласних державних адміністрацій.

ПАСИВНА (М'ЯКА) МОДЕЛЬ РЕФОРМИ

У разі коли заявлена політична воля до проведення системної реформи з різних суб'єктивних причин не може розпочатися, можна розпочати реформу у рамках пасивної (м'якої) моделі.

Правда, слід усвідомлювати, що значного та повсюдного ефекту годі сподіватися, але відкриття можливостей для найбільш активних керівників органів місцевого самоврядування в різних регіонах дасть змогу на практиці відпрацювати сильні і слабкі сторони запропонованих інструментів реформи та їх відповідним чином відкоригувати.

Для цього варто застосувати передусім досвід Естонії, яка запропонувала органам місцевого самоврядування певну альтернативу: якщо протягом визначеного періоду ви проводили об'єднання згідно із встановленими параметрами, то отримуєте додаткові державні фінансові ресурси. Причому, що раніше починається процес, то більше коштів отримують громади на об'єднання. Після закінчення відведеного на добровільне об'єднання часу, об'єднання відбувається за урядовим рішенням, але вже без додаткової фінансової підтримки.

Таким чином, «м'яку» реформу можна було б проводити у такій послідовності:

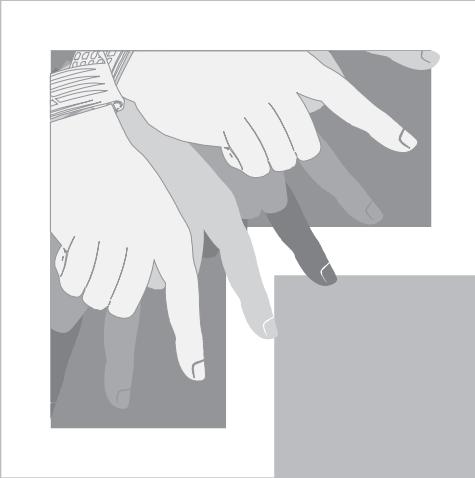
- ухвалення законів про співробітництво територіальних громад та про право територіальних громад на об'єднання;
- визначення розміру та способу державної підтримки об'єднання;
- визначення параметрів об'єднання, яке може розраховувати на державну підтримку;
- надання методичної та організаційної підтримки об'єднанню громад з боку органів виконавчої влади;
- узагальнення досвіду реалізації «м'якої» реформи та прийняття рішення щодо подальших кроків держави у проведенні системної реформи.

Для обох варіантів реформи в Україні є достатньо кваліфіковано підготовлені проекти нормативних актів.

Станом на 01 січня 2013 року розроблені проекти таких документів з високим ступенем готовності:

- проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади;
- проект Закону «Про співробітництво територіальних громад»;
- проект Закону «Про право територіальних громад на об'єднання»;
- проект Закону «Про засади територіального устрою України».

Далі у додатках наведено проекти законопроектів, які в першу чергу необхідні для проведення реформи. Якщо проект Закону «Про засади територіального устрою України» дійсно фундамент «жорсткої», системної реформи, то два перших законопроекти можна запустити вже зараз. Як старт «м'якої» реформи за наслідками реалізації цих законів протягом одного – двох років можна буде прийняти рішення про коригування чи, навпаки, старт «жорсткої» реформи.



ДОДАТКИ

У цьому розділі розміщені проекти нормативних актів та деякі інші матеріали, що можуть бути корисними для законодавців та розробників законопроектів у сфері децентралізації.

Проекти є публічним надбанням, вільні для використання, копіювання, тиражування, внесення на розгляд органів публічної влади.

ДОДАТОК 1

Проект
01/12/2012

ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Цей Закон визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення термінів

1. Співробітництво територіальних громад (далі – співробітництво) – визначені цим Законом форми відносин між двома або більше територіальними громадами з метою забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку територіальних громад, на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень, надання якісних та єщадливих послуг населенню.

2. Спільний проект співробітництва – скоординовані у просторі та часі заходи і дії територіальних громад, їх органів місцевого самоврядування в межах своїх повноважень та ресурсів з метою їх ефективного використання з вигодою для кожної територіальної громади. При цьому утворення спільних органів, передачі повноважень та ресурсів не передбачається.

3. Договір про співробітництво – укладений у письмовій формі та затверджений відповідними місцевими радами документ про предмет, форму співробітництва,

ДОДАТКИ

зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, необхідні для нього ресурси та тривалість договірних відносин, умови спільної діяльності та підстави для можливого розірвання.

Стаття 2. Принципи співробітництва

1. Співробітництво ґрунтуються на таких принципах:
 - 1) законності;
 - 2) добровільності;
 - 3) взаємної вигоди;
 - 4) прозорості та відкритості;
 - 5) рівноправності учасників;
 - 6) взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати.

Стаття 3. Суб'єкти та сфери співробітництва

1. Суб'єктами співробітництва є сільські, селищні, міські територіальні громади.
2. Від імені територіальних громад співробітництво здійснюють відповідно сільські, селищні та міські ради, а також сільські, селищні та міські голови.
3. Співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад, в межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом.

Стаття 4. Здійснення співробітництва

1. Співробітництво під спільну відповідальність представницьких органів суб'єктів співробітництва здійснюється шляхом:
 - 1) делегування одному із суб'єктів співробітництва (місцевій раді) іншими суб'єктами співробітництва (місцевими радами) виконання на території юрисдикції усіх суб'єктів співробітництва одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
 - 2) виконання спільних проектів – координація діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період часу ресурсів з метою спільного виконання відповідних заходів;
 - 3) спільного утримання і фінансування відповідними органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної власності – інфраструктурних об'єктів;
 - 4) утворення відповідними органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва спільних підприємств, установ чи організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;
 - 5) утворення відповідними органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва спільних органів управління у визначених сферах для спільного вико-

нання визначених законом повноважень у межах території юрисдикції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва;

2. Співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно з цим законом сільськими, селищними, міськими головами і затверджених місцевими радами суб'єктів співробітництва, що є суб'єктами співробітництва територіальних громад.

3. Суб'єкт співробітництва має право припинити участь у співробітництві за умови попереднього повідомлення інших суб'єктів співробітництва про припинення співробітництва та відповідної компенсації іншим суб'єктам співробітництва можливої шкоди.

РОЗДІЛ II. ОРГАНІЗАЦІЯ СПІВРОБІТНИЦТВА

Стаття 5. Ініціювання співробітництва територіальних громад

1. Ініціювання співробітництва мають право сільський, селищний, міський голова, депутати відповідної місцевої ради, територіальна громада у порядку місцевої ініціативи.

2. Пропозиція/ініціатива про ініціювання співробітництва повинна передбачати: мету, обґрунтування доцільності співробітництва, сфери його застосування, його можливу форму та потенційні фінансові наслідки, а також інші, необхідні для організації співробітництва умови.

3. Рішення про надання згоди на організацію співробітництва приймається відповідною місцевою радою за умови попередньої оцінки виконавчими органами цієї ради пропозиції/ініціативи про організацію співробітництва, передбаченої частиною другою цієї статті, щодо потреб територіальних громад у такому співробітництві, та проведення відповідного громадського обговорення.

Прийняте в установленому порядку відповідною місцевою радою рішення про надання згоди на організацію співробітництва є підставою для сільського, селищного, міського голови щодо початку між можливими суб'єктами співробітництва переговорів про його організацію та створення спільної комісії з підготовки проекту відповідного договору.

Стаття 6. Переговори про організацію співробітництва

1. Сільський, селищний, міський голова територіальної громади – ініціатора організації співробітництва – надсилає пропозиції щодо початку переговорів про організацію співробітництва сільським, селищним, міським головам відповідних територіальних громад – потенційним суб'єктам співробітництва.

2. Сільський, селищний, міський голова територіальної громади – потенційного суб'єкта співробітництва – протягом не більше ніж 90 днів від дати отримання від

ДОДАТКИ

ініціатора співробітництва пропозиції про організацію співробітництва забезпечує її вивчення, оцінку виконавчими органами місцевої ради на відповідність потребам територіальної громади у такому співробітництві, а також проведення громадського обговорення такої пропозиції, після чого така пропозиція вноситься на розгляд місцевої ради для прийняття нею відповідного рішення щодо неї.

3. Сільські, селищні, міські голови територіальних громад – потенційних суб'єктів співробітництва відповідно до прийнятих в установленому порядку рішень місцевих рад про організацію співробітництва створюють спільну комісію з підготовки проекту договору про співробітництво.

Стаття 7. Спільна комісія

1. Спільна комісія з підготовки проекту договору про співробітництво створюється усіма можливими суб'єктами співробітництва шляхом прийняття спільного розпорядження відповідно сільських, селищних, міських голів – потенційних суб'єктів співробітництва.

2. Спільна комісія з підготовки проекту договору про співробітництво складається з рівної кількості представників від кожного із потенційних суб'єктів співробітництва.

3. Спільна комісія з підготовки проекту договору про співробітництво здійснює свою діяльність у формі засідань, кожне із яких оформляється у формі протоколу і підписується головуючим на засіданні.

4. Головуючими на засіданні спільної комісії з підготовки проекту договору про співробітництво є почергово представники усіх суб'єктів співробітництва.

5. Організаційне забезпечення діяльності спільної комісії з підготовки проекту договору про співробітництво здійснюється виконавчими органами місцевих рад – потенційних суб'єктів співробітництва.

6. Спільна комісія протягом не більше ніж 60 днів від дати її утворення готовує проект договору про співробітництво.

7. Спільна комісія з підготовки проекту договору про співробітництво припиняє свою діяльність з дати затвердження відповідними місцевими радами договору про співробітництво або прийняття ними рішення про припинення організації співробітництва.

Стаття 8. Договір про співробітництво

1. Форма, передбачена у статті 4 цього Закону і обрана для співробітництва суб'єктами співробітництва, визначає предмет договору про співробітництво (далі – договір).

2. Договір укладається у письмовій формі.

Кількість оригінальних примірників договору повинна бути на один більша, ніж кількість суб'єктів співробітництва. У договорі поряд з іншими умовами його вико-

нання зазначається суб'єкт співробітництва – відповідальний за подання центральному органу виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування, звітів про реалізацію співробітництва територіальних громад

3. Кожен із суб'єктів співробітництва отримує один оригінальний примірник договору.

4. Один оригінальний примірник договору передається центральному органу виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування, для внесення до реєстру щодо співробітництва територіальних громад, функції адміністратора та розпорядника якого здійснює центральний орган виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування.

Порядок утворення та забезпечення адміністрування реєстру щодо співробітництва територіальних громад визначається центральним органом виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування.

5. Договір про співробітництво набирає чинності через 10 днів з дати прийняття рішення про його затвердження усіма відповідними місцевими радами – суб'єктами співробітництва.

6. Фінансування заходів співробітництва розпочинається з наступного бюджетного року від року набуття чинності договором про співробітництво.

Стаття 9. Громадське обговорення та схвалення проекту договору

1. Після напрацювання спільною комісією з підготовки проекту договору про співробітництво проекту договору та узгодження його положень між усіма потенційними суб'єктами співробітництва сільські, селищні, міські голови відповідних територіальних громад протягом 15 днів забезпечують одночасне проведення громадського обговорення проекту договору в територіальних громадах – потенційних суб'єктах співробітництва.

2. За результатами громадського обговорення проекту договору в усіх територіальних громадах – потенційних суб'єктах співробітництва відповідно сільські, селищні, міські голови вносять питання про затвердження договору на розгляд сільських, селищних, міських рад.

3. Рішення щодо договору приймається сільськими, селищними, міськими радами не пізніше ніж через 30 днів з дати проведення громадського обговорення щодо його проекту в територіальній громаді – останній із переліку суб'єктів співробітництва.

РОЗДІЛ III. ФОРМИ СПІВРОБІТНИЦТВА

Стаття 10. Делегування одному із суб'єктів співробітництва (місцевій раді) іншими суб'єктами співробітництва (місцевими радами) виконання на території юрисдикції усіх суб'єктів співробітництва одного чи кількох завдань

1. Для виконання функцій і завдань, що належать згідно із законом до компетенції місцевого самоврядування, згідно з договором відповідно до цього закону, суб'єкти співробітництва можуть передати їх виконання одному із суб'єктів співробітництва з передачею йому відповідних ресурсів.

2. У договорі зазначається:

1) орган місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва, який виконує функції і завдання, що належать до компетенції місцевого самоврядування, і які йому передаються іншими суб'єктами співробітництва;

2) функції і завдання, що передаються для ефективного виконання на території юрисдикції органів місцевого самоврядування усіх суб'єктів співробітництва;

3) суб'єкти співробітництва, які передали функції і завдання відповідним органам місцевого самоврядування одного із суб'єктів співробітництва;

4) вимоги до виконання органом місцевого самоврядування одного із суб'єктів співробітництва переданих іншими суб'єктами співробітництва функцій і завдань;

5) обсяг і умови оплати за виконання органом місцевого самоврядування одного із суб'єктів співробітництва переданих іншими суб'єктами співробітництва функцій і завдань;

6) строки виконання функцій і завдань;

7) форма та порядок звітування за виконання функцій і завдань, а також використання відповідних ресурсів, у тому числі і фінансових;

8) порядок припинення договору та вирішення можливих спорів;

9) інші умови.

3. Фінансування виконання функцій і завдань, що передані одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва, здійснюється шляхом передачі згідно з рішеннями відповідних місцевих рад коштів з місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва, що передали функції і завдання, до місцевого бюджету суб'єкта співробітництва, що уповноважується на виконання цих функцій і завдань на території юрисдикції органів місцевого самоврядування усіх суб'єктів співробітництва.

Стаття 11. Виконання спільніх проектів

1. Для досягнення спільної для кількох суб'єктів співробітництва мети, проведення відповідних заходів тощо, що не потребує передачі повноважень (функцій,

завдань) та бюджетних ресурсів від одних суб'єктів співробітництва іншим суб'єктам співробітництва таке здійснюється у формі спільного проекту.

2. У договорі про співробітництво у формі виконання спільного проекту зазначається:

- 1) мета проекту;
- 2) строки та умови його реалізації;
- 3) умови кооперації (концентрації) ресурсів кожного із суб'єктів співробітництва;
- 4) заходи, форма участі кожного із суб'єктів співробітництва учасників у рамках реалізації спільного проекту;
- 5) способи координації діяльності суб'єктів співробітництва;
- 6) порядок припинення дії договору та вирішення можливих спорів;
- 7) інші умови.

3. Для реалізації співробітництва у формі спільного проекту процедури щодо організації співробітництва, визначені у статтях 5, 6, 7, 8, 9, можуть не застосовуватися.

Стаття 12. Спільне утримання і фінансування підприємств, установ та організацій комунальної власності

1. Для більш ефективного використання ресурсів територіальних громад на основі спільного використання існуючих в одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури співробітництво може здійснюватися у формі спільного утримання і фінансування підприємств, установ та організацій комунальної власності.

2. У договорі про реалізацію співробітництва у формі спільного утримання і фінансування підприємств, установ та організацій комунальної власності зазначається:

1) перелік підприємств, установ та організацій комунальної власності, що передбачається спільно (усіма суб'єктами співробітництва) утримувати і фінансувати;

2) обсяг фінансових ресурсів, що виділяються суб'єктами співробітництва для спільного утримання підприємств, установ та організацій комунальної власності, а також порядок здійснення фінансових витрат з місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва;

3) умови щодо надання (виробництва) підприємствами, установами та організаціями комунальної власності, що спільно утримуються і фінансуються суб'єктами співробітництва, послуг (продукції) тощо для усіх територіальних громад — суб'єктів співробітництва;

4) спосіб розподілу між суб'єктами співробітництва вигоди та уникнення можливих ризиків від результатів діяльності підприємств, установ та організацій комунальної власності, що спільно утримуються і фінансуються суб'єктами співробітництва;

5) форма та порядок звітності за результати діяльності та використання ресурсів, у тому числі і фінансових;



ДОДАТКИ

- 6) порядок припинення дії договору та вирішення можливих спорів;
- 7) інші умови.

Стаття 13. Утворення спільних підприємств, установ чи організацій

1. Для виконання функцій, що становлять спільний інтерес і мають місцеве значення для територіальних громад – суб’єктів співробітництва, у випадку, коли неможливо застосувати форми, визначені статтями 10–12 цього закону, співробітництво здійснюється шляхом створення відповідними органами місцевого самоврядування суб’єктів співробітництва підприємств, установ чи організацій (спільних інфраструктурних об’єктів) і подальшого спільного їх утримання та управління ними.

2. У договорі про співробітництво шляхом створення спільних підприємств, установ чи організацій зазначається:

- 1) сфера діяльності спіального підприємства, установи та організації;
 - 2) назва та місцезнаходження спіального підприємства, установи чи організації;
 - 4) організаційно-правова форма функціонування спіального підприємства, установи чи організації;
 - 5) структура органів управління спіального підприємства, установи чи організації, порядок їх призначення і організації діяльності;
 - 6) обсяг коштів/майна, що інвестуються суб’єктами співробітництва для спіального утворення та подальшого функціонування спіального підприємства, установи чи організації, а також строки їх внесення;
 - 7) строки затвердження статуту спіального підприємства, установи чи організації та призначення (обрання) їх органів управління;
 - 8) етапи створення спіального підприємства, установи чи організації та відповідальність суб’єктів співробітництва за результати його діяльності;
 - 9) способи покриття суб’єктами співробітництва можливих збитків, дефіциту коштів та розподілу прибутків спіального підприємства, установи та організації;
 - 10) порядок припинення спіального підприємства, установи чи організації, а також розподілу між суб’єктами співробітництва майна спіального підприємства, установи чи організації;
 - 11) способи припинення дії договору та вирішення можливих спорів;
 - 12) умови виходу одного із суб’єктів співробітництва із співробітництва та можливі наслідки такого виходу для усіх суб’єктів співробітництва;
 - 13) інші умови.
3. Статут підприємства, установи чи організації повинен відповідати положенням, визначеним у договорі про співробітництво.
4. Утворення та реєстрація підприємства, установи чи організації відбувається у порядку, визначеному законом.

Стаття 14. Утворення спільних органів управління у визначених сферах.

1. Для спільного виконання у межах території юрисдикції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва визначених законом повноважень, що належать до їх компетенції, співробітництво може здійснюватися шляхом створення відповідними органами місцевого самоврядування усіх суб'єктів співробітництва спільних (для усіх суб'єктів співробітництва) органів управління у визначених сферах.

2. У договорі про співробітництво шляхом створення спільних органів управління зазначається:

- 1) мета створення спільних органів управління;
 - 2) повноваження, що реалізовуватимуться спільним органом управління, а також перелік його функцій;
 - 3) назва спільного органу управління та місце його розташування;
 - 4) спосіб формування суб'єктами співробітництва спільного органу управління та його майна;
 - 5) порядок призначення/обрання на посаду, а також звільнення з посади керівника спільного органу управління;
 - 6) спосіб розподілу персоналу у спільному органі управління;
 - 7) відповідальність керівника спільного органу управління за виконання повноважень на території юрисдикції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва;
 - 8) порядок фінансування суб'єктами співробітництва спільного органу управління;
 - 9) порядок та періодичність звітування спільного органу управління перед суб'єктами співробітництва та відповідними органами місцевого самоврядування;
 - 10) порядок припинення функціонування спільного органу управління та відповідний розподіл майна, наслідки такого припинення функціонування;
 - 11) порядок припинення дії договору та можливості припинення одним із суб'єктів співробітництва участі у співробітництві та наслідки такого припинення;
 - 12) інші умови.
3. Спільний орган управління може створюватися як спільний для органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва виконавчий орган у вигляді структурного підрозділу (департаменту, відділу, управління, проектного бюро, агенції тощо).

РОЗДІЛ IV. СТИМУЛЮВАННЯ, МОНІТОРИНГ

ТА ФІНАНСУВАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА

Стаття 15. Стимулювання співробітництва

1. Держава стимулює співробітництво шляхом:

ДОДАТКИ

- 1) надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у сферах, що визначені пріоритетними цілями державної політики, за винятком субвенцій на капітальні видатки;
 - 2) підтримки співробітництва у межах 10% від загальної суми коштів Державного фонду регіонального розвитку, передбачених у державному бюджеті на відповідний бюджетний період;
 - 3) передачі об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва;
 - 4) методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва.
2. Співробітництво стимулюється, коли співробітництво відповідає таким основним критеріям:
- 1) зростає спроможність територіальних громад – суб'єктів співробітництва – забезпечувати реалізацію визначених законом повноважень;
 - 2) до співробітництва залучені додаткові ресурси, у тому числі фінансові;
 - 3) співробітництво здійснюється понад трьома суб'єктами співробітництва;
 - 4) забезпечується широка громадська участь у реалізації співробітництва;
3. Рішення про надання державної підтримки співробітництву приймається центральним органом виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування.
4. Порядок використання коштів державної підтримки розвитку співробітництва затверджується Кабінетом Міністрів України.

Стаття 16. Фінансування співробітництва

1. Фінансування співробітництва здійснюється за рахунок коштів:
 - 1) місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва;
 - 2) державного бюджету;
 - 3) міжнародної технічної та фінансової допомоги;
 - 4) кредитних ресурсів;
 - 5) самооподаткування населення;
 - 6) інших джерел, не заборонених законодавством.
2. Місцеві ради суб'єктів співробітництва забезпечують відкритий доступ до звітів про використання коштів через власні інтернет-ресурси.

Стаття 17. Моніторинг співробітництва

1. Моніторинг реалізації співробітництва здійснює центральний орган виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування.

2. Один із суб'єктів співробітництва, відповідальний згідно з договором за подання звітів про реалізацію співробітництва, щорічно, до кінця I кварталу року, наступного за звітним, подає такий звіт центральному органу виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування.

3. Центральний орган виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування:

- 1) аналізує подані звіти та за їх результатами приймає рішення про надання суб'єктам співробітництва відповідної державної підтримки;
- 2) оприлюднює кращі практики такого співробітництва;
- 3) ініціює зміни до законодавства, що регламентує здійснення співробітництва.

РОЗДІЛ V. ПРИПИНЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА

Стаття 18. Підстави припинення співробітництва

1. Співробітництво може бути припиненим у випадку:

- 1) закінчення строку дії договору;
- 2) досягнення цілей співробітництва;
- 3) втрати потреби у співробітництві;
- 4) невиконання суб'єктами співробітництва взятих на себе зобов'язань щодо реалізації співробітництва;
- 5) відмови від співробітництва одного або кількох його суб'єктів, що унеможливлює подальшу реалізацію співробітництва;
- 6) банкрутства створених у рамках співробітництва юридичних осіб;
- 7) форс-мажорної ситуації, згідно з умовами договору;
- 8) рішення суду щодо припинення співробітництва;
- 9) відсутності реалізації співробітництва протягом року від дати набрання чинності прийнятого в установленому порядку усіма суб'єктами співробітництва рішення про затвердження відповідного договору про співробітництво.

2. Суб'єкти співробітництва повинні прагнути врегульовувати шляхом переговорів усі спірні питання, що виникають у результаті припинення співробітництва.

3. Припинення співробітництва не повинно вести до зменшення обсягу та погрішенння якості послуг, інших вигод для територіальних громад, що визначалися метою співробітництва.

4. Припинення співробітництва за згодою його суб'єктів відбувається шляхом укладення угоди про припинення співробітництва, що підписується відповідними сільськими, селищними міськими головами територіальних громад – суб'єктів спів-

ДОДАТКИ

робітництва та затверджується відповідними місцевими радами усіх суб'єктів співробітництва.

5. Один примірник угоди про припинення співробітництва, що в установленому порядку набула чинності, надсилається центральному органу виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання формування та забезпечення реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування.

Стаття 19. Початок процедури припинення співробітництва

1. У разі виникнення підстав, передбачених у частині 1 статті 18 цього закону, один або кілька суб'єктів співробітництва письмово звертаються до інших суб'єктів співробітництва з пропозицією почати переговори про припинення співробітництва.

2. Повідомлення про звернення до суб'єктів співробітництва щодо його припинення публікується також у засобах масової інформації, що поширюються в межах юрисдикції органів місцевого самоврядування – суб'єктів співробітництва.

3. Протягом не більше місяця з дати інформування суб'єктів співробітництва повинні розпочатися переговори про припинення співробітництва.

4. Відсутність відповіді на звернення щодо початку процедури припинення співробітництва вважається згодою суб'єкта співробітництва на його припинення відповідно до п. 5) частини 1 статті 18 і вирішення фінансових, майнових та інших питань у цьому випадку здійснюється у судовому порядку.

Стаття 20. Особливості припинення співробітництва відповідно до форми співробітництва

1. Співробітництво у формах, визначених пунктами 1, 3 частини першої статті 4 цього закону, припиняється не раніше наступного бюджетного року, якщо суб'єкти співробітництва не домовилися про інше.

2. Співробітництво у формі, визначеній у пункті 4 частини першої статті 4 цього закону, може припинятися шляхом передачі учасниками співробітництва своєї частки на користь одного із суб'єктів або шляхом припинення діяльності спільногопідприємства згідно із законодавством.

3. Співробітництво у формі, визначеній у пункті 5 частини першої статті 4 цього закону, припиняється винятково згідно із спільним рішенням усіх суб'єктів співробітництва та вирішення питань перерозподілу повноважень між іншими органами управління суб'єктів співробітництва.

РОЗДІЛ VI. ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності через 10 днів від дати його офіційного опублікування.

2. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1) доповнити статтю 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170) новими пунктами 33¹, 33² такого змісту:

«33¹) прийняття рішень про надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є відповідно сільська, селищна, міська територіальна громада, у формах, визначених у статті 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», про затвердження договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних з реалізацією відповідно до закону співробітництва територіальних громад;

33² заслуховування звітів, пов'язаних з реалізацією відповідно до закону співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є відповідно сільська, селищна, міська територіальна громада»;

2) пункт 1 статті 63 глави 7 Господарського Кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № 18–22, ст. 144) доповнити абзацом такого змісту:

«спільне комунальне підприємство, що діє на договірних засадах спільног фінансування (утримання) відповідними самоврядуванню територіальними громадами сіл, селищ, міст суб'єктів співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної власності – інфраструктурних об'єктів»;

3) пункт 2 статті 169 глави 9 Цивільного Кодексу України після слів «Територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства,...» доповнити словами «спільні комунальні підприємства» далі за текстом.

3. Кабінету Міністрів України протягом шести місяців з дня набрання чинності цим законом:

прийняти в установленому порядку необхідні для реалізації цього Закону нормативно-правові акти;

привести свої нормативні акти у відповідність до цього закону.

ДОДАТОК 2

ПРОЕКТ
24.05.2012

ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО ПРАВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ОБ'ЄДНАННЯ

Цей Закон встановлює порядок реалізації права територіальних громад на об'єднання, гарантованого Конституцією України, та визначає надання державної підтримки такому об'єднанню.

Розділ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Відносини, що регулюються цим Законом

1. Цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі об'єднання територіальних громад відповідно до статті 140 Конституції України та статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Стаття 2. Принципи об'єднання територіальних громад

Об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється на принципах: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; доступності центрів надання послуг для мешканців об'єднаної територіальної громади; державної підтримки об'єднання територіальних громад; прозорості та відкритості процесу об'єднання.

Стаття 3. Суб'єкти об'єднання територіальних громад

1. Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є сусідні суміжні територіальні громади, які відповідають умовам, визначеним цим законом.
2. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською, селище – селищною, село – сільською.

Стаття 4. Основні умови об'єднання територіальних громад

1. Основними умовами об'єднання територіальних громад є:

1) об'єднана територіальна громада включає суміжні територіальні громади без анклавів та ексклавів;

2) відстань від адміністративного центру об'єднаної територіальної громади до найвіддаленішого населеного пункту цієї громади не може перевищувати 20 км шляхами сполучення з твердим покриттям;

3) об'єднана територіальна громада в основному має відповідати умовам, визначеним Перспективним планом формування громад, передбаченим цим законом;

4) при об'єднанні мають враховуватися історичні, природні, етнічні, культурні та інші фактори, що впливають на стійкість новоутвореної об'єднаної громади;

5) кількість місць надання послуг населенню об'єднаної громади не може бути меншою, ніж до об'єднання.

2. Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт, який має розвинену інфраструктуру і розташований, як правило, найближче до гео-графічного центру об'єднаної громади.

3. При об'єднанні територіальних громад статус населених пунктів, що увійшли до складу об'єднаної громади – міст, сіл, селищ, не змінюється.

4. Межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішній межі юрисдикції рад територіальних громад, що об'єднались.

5. Назва об'єднаної територіальної громади, як правило, є похідною від найменування того населеного пункту, який стає її адміністративним центром.

РОЗДІЛ II. ПОРЯДОК ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД

Стаття 5. Договір про об'єднання територіальних громад

1. Сільський, селищний, міський голова будь-якої територіальної громади, за рішенням ради чи за власною ініціативою, може звернутись до сусідніх територіальних громад в межах Перспективного плану формування громад з пропозицією розпочати переговори про об'єднання у єдину громаду.

2. Пропозиція про об'єднання має включати:

1) Обґрунтування доцільності об'єднання;

2) соціально-економічну характеристику територіальної громади, зацікавленої в такому об'єднанні;

3) пропозицію щодо адміністративного центру об'єднаної територіальної громади;

4) порядок діяльності органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єднаються до моменту створення органів місцевого самоврядування єдиної територіальної громади;

ДОДАТКИ

- 5) терміни проведення виборів відповідних сільського, селищного, міського голови та депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади;
- 6) оцінку фінансових витрат для здійснення організаційних заходів щодо утворення об'єднаної територіальної громади, інших витрат, які необхідно буде при цьому провести на території об'єднаної територіальної громади в цілому;
- 7) схематичну карту території новоутвореної адміністративно-територіальної одиниці;

8) інші істотні умови.

3. Пропозиції про об'єднання також надсилаються до відповідної обласної ради та обласної державної адміністрації (Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АРК)).

4. Обласна державна адміністрація (Рада Міністрів АРК) надають методичну підтримку та здійснюють необхідні розрахунки щодо об'єднання.

5. Після консультацій між сільськими, селищними, міськими головами відповідних територіальних громад щодо договору про об'єднання, його відкритого обговорення у територіальних громадах узгоджений проект договору про об'єднання територіальних громад у 5-денний термін надається для розгляду та погодження голові відповідної обласної державної адміністрації (Голові Ради Міністрів АРК).

6. Договір про об'єднання територіальних громад в одну громаду підписується відповідними міськими, селищними, сільськими головами суб'єктів, що об'єднуються, та вноситься на затвердження відповідних місцевих рад територіальних громад.

7. У територіальних громадах, що об'єднуються, проводяться громадські слухання щодо об'єднання, а у сільських територіальних громадах, які приєднуються до селищної чи міської територіальної громади, перед розглядом договору про об'єднання сільською радою проект договору розглядається на сході села (сіл, що входять до складу сільської територіальної громади).

8. Договір набуває чинності у випадку його схвалення усіма місцевими радами територіальних громад, що є суб'єктами процесу об'єднання.

9. По одному оригінальному примірнику договору та належним чином завірені копії рішень місцевих рад про затвердження договору міський (сільський, селищний) голова адміністративного центру об'єднаної громади надсилає відповідній обласній державній адміністрації та обласній раді (Раді Міністрів АРК та Верховній Раді АРК).

Стаття 6. Підготовка проекту акта про утворення об'єднаної територіальної громади

1. Обласна державна адміністрація (Рада Міністрів АРК), протягом не більше 30 днів від дати отримання належним чином оформленіх документів, визначених ч. 9

статті 5 цього закону, готує проект постанови Верховної Ради України про утворення об'єднаної територіальної громади та подає його Кабінету Міністрів України.

2. До проекту акта додається пояснювальна записка, перелік населених пунктів, що ввійшли до складу об'єднаної територіальної громади, картографічний матеріал, де визначено межі громади, а також інші відомості, відповідно до переліку, визначеного Кабінетом Міністрів України.

4. Після внесення обласною державною адміністрацією (Радою Міністрів АРК) проекту постанови Верховної Ради України до Кабінету Міністрів України на розгляд, скасування місцевою радою/радами рішення про затвердження договору про об'єднання територіальних громад, а так само відкликання підписів під договором не допускається і не має юридичного значення.

5. Якщо в об'єднанні територіальних громад беруть участь територіальні громади сусідніх районів, готується проект акта Верховної Ради України про зміну меж відповідних районів.

Стаття 7. Утворення об'єднаної територіальної громади

1. Об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності акта Верховної Ради України про її утворення.

2. Одночасно з прийняттям акта про утворення об'єднаної територіальної громади Верховною Радою України призначаються вибори місцевої ради об'єднаної територіальної громади та сільського (селищного, міського) голови.

3. Об'єднана міська (селищна, сільська) територіальна громада та її органи є правонаступниками прав і обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, та їх органів.

РОЗДІЛ III. ПОРЯДОК ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ

МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ОБ'ЄДНАНІЙ

ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ ДО ФОРМУВАННЯ

НОВИХ ОРГАНІВ

Стаття 8. Діяльність місцевих рад в об'єднаній територіальній громаді

1. До обрання ради об'єднаної територіальної громади сільські, селищні, міські ради територіальних громад, що об'єдналися, здійснюють свої повноваження з урахуванням норм цього закону.

2. Міські, селищні, сільські ради територіальних громад, що об'єднались, за винятком ради територіальної громади адміністративного центру об'єднаної громади,



ДОДАТКИ

втрачають статус юридичної особи і не можуть самостійно здійснювати повноваження, визначені у пп. 23–28, 30, 33, 35, 36 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

3. Повноваження міської (селищної, сільської) ради об'єднаної громади, з урахуванням особливостей, викладених у цьому законі, виконує міська (селищна, сільська) рада адміністративного центру громади.

4. Розгляд питань міською (селищною, сільською) радою об'єднаної громади, визначених у пп. 23–28, 30, 33, 35, 36 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відбувається після їх попереднього розгляду радами територіальних громад, визначеними у частині 2 цієї статті.

5. У засіданні міської (селищної, сільської) ради об'єднаної громади беруть участь сільські, селищні, міські голови та секретарі рад громад, що об'єднались.

6. Рішення ради приймаються відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», враховуючи положення частини 5 цієї статті.

Стаття 9. Міський (селищний, сільський) голова об'єднаної територіальної громади

1. Міський (селищний, сільський) голова територіальної громади адміністративного центру об'єднаної територіальної громади виконує повноваження міського (сільського, селищного) голови об'єднаної громади, з урахуванням особливостей, викладених у цьому законі.

2. Міські, селищні, сільські голови територіальних громад, що об'єднались, за винятком територіальної громади адміністративного центру, за посадою є заступниками міського (селищного, сільського) голови об'єднаної територіальної громади – керівниками виконавчих органів ради об'єднаної територіальної громади у територіальних громадах, що об'єднались.

За ними зберігаються розмір та умови оплати праці, які були встановлені до об'єднання.

Стаття 10. Виконавчі органи ради об'єднаної територіальної громади

1. Виконавчий комітет ради міської (селищної, сільської) ради територіальної громади адміністративного центру об'єднаної громади виконує повноваження виконавчого комітету ради об'єднаної громади, з урахуванням особливостей, викладених у цьому законі.

2. За посадою до складу виконкому ради об'єднаної громади входять міські, селищні, сільські голови територіальних громад, що об'єднались.

3. Виконавчі органи рад територіальних громад, що об'єднались, з моменту набрання чинності акта про створення об'єднаної громади до їх реорганізації (лікві-

дації) набувають статусу структурного підрозділу виконкому ради об'єднаної громади і виконують рішення виконкому ради та розпорядження міського (селищного, сільського) голови об'єднаної територіальної громади.

Стаття 11. Бюджет об'єднаної громади

1. Бюджет об'єднаної громади складається із суми бюджетів територіальних громад, що об'єднались, цільових субвенцій з Державного бюджету на об'єднання громад та на розвиток інфраструктури об'єднаної територіальної громади.

2. Міська (селищна, сільська) рада об'єднаної територіальної громади приймає рішення про затвердження нового бюджету територіальної громади, передбачаючи складовими частинами цього бюджету кошториси видатків місцевого бюджету по територіальних громадах, що об'єднались.

3. До прийняття рішення відповідно до ч. 2 цієї статті фінансування поточних видатків бюджетів територіальних громад, що об'єднались, здійснюється відповідно до бюджетного розпису для кожної територіальної громади.

4. Головним розпорядником коштів бюджетів територіальних громад, що склали бюджет об'єднаної громади, є міський (селищний, сільський) голова об'єднаної територіальної громади.

5. Для об'єднаних територіальних громад, утворених відповідно до Перспективного плану формування громад бюджет формується відповідно до ч. 4 статті 67 Бюджетного Кодексу України.

Стаття 12. Місцеві податки і збори

1. Місцеві податки і збори, що були встановлені відповідними радами територіальних громад, що об'єднались, діють у повному обсязі та за раніш встановленими ставками до ухвалення радою об'єднаної територіальної громади іншого рішення.

2. Виконкомом ради об'єднаної територіальної громади вживає заходів для повідомлення платникам податків нових реквізитів для їх сплати.

Стаття 13. Управління об'єктами комунальної власності об'єднаної територіальної громади

1. Об'єкти комунальної власності територіальних громад, що об'єднались, є власністю об'єднаної територіальної громади.

2. Функції управління об'єктами комунальної власності об'єднаної територіальної громади здійснюють органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

3. У період між прийняттям рішення відповідної ради про об'єднання територіальних громад до формування єдиних органів місцевого самоврядування будь-яке відчуження об'єктів комунальної власності громад, що об'єднуються, заборонено.



РОЗДІЛ IV. ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД

Стаття 14. Форми державної підтримки об'єднання територіальних громад

Держава здійснює організаційну, методичну та фінансову підтримку об'єднання територіальних громад.

Стаття 15. Організаційна та методична підтримка об'єднання територіальних громад

1. Спрямування та координацію заходів органів виконавчої влади з надання підтримки об'єднанням територіальних здійснює Кабінет Міністрів України.

2. Методичне забезпечення об'єднання територіальних громад, визначення обсягів та форм підтримки здійснює центральний орган виконавчої влади з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

3. Організаційну підтримку та сприяння в об'єднанні територіальних громад здійснює Рада Міністрів Автономної Республіки Крим та обласні державні адміністрації.

Стаття 16. Перспективний план формування громад

1. Для врахування при об'єднанні територіальних громад інтересів місцевого населення та держави, недопущення появі деградуючих територій та планування фінансової підтримки держави об'єднанню територіальних громад в Автономній Республіці Крим та областях формується Перспективний план формування громад за методикою та у формі, встановленими центральним органом виконавчої влади з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

2. Перспективний план формування громад повністю охоплює територію області, Автономної Республіки Крим без вилучень.

3. При розробленні перспективного плану об'єднання територіальних громад враховуються:

- 1) історичне обґрунтування;
- 2) наявність потенційних точок економічного зростання та їх вплив на навколошні територіальні громади;
- 3) можливий вплив на якість життя населення;
- 4) відчуття єдності мешканців об'єднаної громади;
- 5) вплив на обсяг та якість послуг, що надаються органами місцевого самоврядування населенню;
- 6) вплив на демографічну ситуацію;

-
- 7) можливості організації транспортного обслуговування та комунікації;
 - 8) вплив на стан освіти та медичного обслуговування;
 - 9) вплив на стан та можливості розвитку підприємництва.

4. Перспективний план формування громад розробляються Радою Міністрів АРК, відповідно обласною державною адміністрацією, які забезпечують відкритість процесу його розробки, підтримують його громадське обговорення, вживають заходів для врахування обґрунтованих пропозицій до цього плану.

5. Перспективний план формування громад схвалюється Верховною Радою АРК, відповідно обласною радою та затверджується Кабінетом Міністрів України.

6. При погодженні проекту договору про об'єднання, передбаченому частиною 5 статті 5 цього Закону, враховується відповідність умов цього договору перспективному плану. За наявності аргументованих підстав можливе незначне відхилення від перспективного плану, яке не породжує появу периферійних територій, що залишаються поза можливими процесами об'єднання.

Стаття 17. Фінансова підтримка державою об'єднання територіальних громад сіл та селищ

1. Держава здійснює фінансову підтримку об'єднання територіальних громад шляхом надання субвенції новоствореній відповідно до цього Закону об'єднаній територіальній громаді на формування відповідної інфраструктури.

2. Пропозиції щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді подає обласна державна адміністрація за поданням місцевих рад, що об'єднуються у встановленому порядку не пізніше 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому передбачається надання такої фінансової підтримки.

3. Загальний обсяг субвенцій на формування відповідної інфраструктури об'єднаних територіальних громад визначається Законом про державний бюджет України.

4. Загальний обсяг субвенцій розподіляється між бюджетами новостворених територіальних громад пропорційно площі новоутвореної територіальної громади та кількості сільського населення такої громади з рівною вагою обох цих факторів.

5. Порядок надання субвенцій з державного бюджету об'єднаним територіальним громадам встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Розділ VI. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності через 10 днів з дня його офіційного опублікування.

2. Фінансова підтримка об'єднання територіальних громад відповідно до цього Закону здійснюється протягом п'яти років з дня набуття чинності цього Закону.

ДОДАТКИ

3. Рекомендувати обласним радам, Верховній Раді АРК протягом трьох місяців з дня набуття чинності цього Закону прийняти рішення щодо схвалення Перспективних планів формування громад та подати їх на затвердження Кабінету Міністрів України.

4. Внести такі зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

1) статтю 6 викласти її у такій редакції:

«Стаття 6. Територіальні громади

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

2. Територіальні громади, в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду – міську (селищну, сільську), створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно міського (селищного, сільського) голову.

3. Територіальна громада села, селища, міста може здійснити вихід із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, встановленому законом, якщо це не призводить до збільшення міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до бюджетів новоутворених в результаті такого виходу, територіальних громад та не веде до зниження обсягу та якості послуг, що надаються мешканцям територіальної громади органами місцевого самоврядування»;

2) у частині 1 статті 5, після слів «самоорганізації населення», поставити значок «;» з нового рядка додати слова «сільських старост»;

3) доповнити Закон статтею 14¹ у такий редакції:

«Стаття 14¹ Сільський староста

1. У селах (селищах), що входять до складу утвореної відповідно до Закону України «Про об'єднання територіальних громад» територіальної громади, за винятком її адміністративного центру, відповідно до порядку, встановленому статутом територіальної громади або рішенням ради на строк повноважень ради обирається сільський староста, який є представником виконавчих органів ради у даному селі (селищі).

2. Староста територіальної громади не є посадовою особою місцевого самоврядування.

3. Староста здійснює свої функції за контрактом (угодою), укладеним між ним та виконавчим комітетом ради.

4. Контрактом на основі цього закону визначаються обсяг функцій старости, розмір оплати його послуг, територія юрисдикції старости, інші умови за згодою сторін.

5. Типова форма контракту та рекомендовані розміри оплати послуг старости встановлюються Кабінетом Міністрів України.

6. Староста має право брати участь у засіданнях виконавчого комітету ради при розгляді питань, що стосуються територіальної громади, яку він представляє, з правом дорадчого голосу».

5. Внести зміни у Закон України «Про всеукраїнські та місцеві референдуми»:

- у частині другій статті 6 після слів «або перейменування сільрад, селищ, міст, районів, областей» вилучити слова «питання про об'єднання в одну одній-менних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр».

6. Кабінету Міністрів України протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом:

- внести до Верховної Ради України пропозиції щодо приведення у відповідність до цього Закону законів України;
- привести свої нормативно-правові акти у відповідність до цього Закону та за-безпечити перегляд і скасування органами виконавчої влади прийнятих ними нормативно-правових актів, що не відповідають цьому Закону.

Голова Верховної Ради України



ДОДАТОК 3

Проект

Станом на 11.06.2012

ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Цим Законом визначаються засади територіального устрою України, порядок встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів і віднесення їх до певних категорій.

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Поняття територіального устрою України

1. Територіальний устрій України – це обумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з розмежуванням її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, з метою забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку усієї території держави.

Стаття 2. Основні засади територіального устрою України

Територіальний устрій будується на таких засадах:

- єдності та цілісності території держави;
- забезпечення неухильного додержання прав і свобод людини і громадянина;
- створення умов для сталого соціально-економічного розвитку України та її регіонів;
- забезпечення керованості відповідними територіями;
- збереження історичних, економічних, екологічних, географічних, демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій та самобутності адміністративно-територіальних одиниць;
- забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;

- забезпечення здатності системи адміністративно-територіального устрою до ефективного функціонування в умовах можливих змін в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах розвитку суспільства, держави та її регіонів;
- відкритості, прозорості під час вирішенні органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань у сфері адміністративно-територіального устрою;
- субсидіарності, створення належних умов для поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади та розвитку місцевого самоврядування, за яких вирішення відповідних питань відбувається на максимально низькому рівні, на якому це може здійснюватись найбільш ефективно;
- доступності до участі у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою широкої громадськості, представників наукових установ, інших верств суспільства;
- створення умов для формування фінансово-економічної бази, достатньої для реалізації органами державної влади та органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Стаття 3. Законодавство у сфері територіального устрою

Законодавство у сфері територіального устрою здійснюється відповідно до Конституції України, цього Закону, а також інших нормативно-правових актів, які приймаються на його основі та на його виконання.

Стаття 4. Система адміністративно-територіального устрою

1. Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці регіонального, проміжного та базового рівнів, що формуються на основі Автономної Республіки Крим, областей, міст зі спеціальним статусом Київ та Севастополь, районів, міста, районів у містах, селищах та селах на підставі та в порядку, визначеному цим Законом.

2. Регіональний рівень адміністративно-територіального устрою складають Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Хмельницька, Херсонська, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області.

3. Проміжний рівень адміністративно-територіального устрою складають райони в Автономній Республіці Крим та в областях.



ДОДАТКИ

4. Базовий рівень адміністративно-територіального устрою складають громади – міста, селища, села або їх групи.

5. Міста Київ і Севастополь є адміністративно-територіальними одиницями зі спеціальним статусом.

6. Адміністративно-територіальні одиниці одного рівня адміністративно-територіального устрою межують між собою.

7. Межею адміністративно-територіальної одиниці є умовно замкнена лінія на поверхні землі, яка відокремлює її територію від територій інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня або частково збігається з лінією державного кордону України.

Стаття 5. Одиниці розселення

1. Одиницями розселення є населені пункти, а також райони в місті.

2. Населений пункт – компактно заселене місце постійного проживання людей, що склалося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має стабільний склад населення, власну назву, відокремлену територію та зареєстровано в порядку, передбаченому цим Законом.

3. За чисельністю населення та соціально-економічними характеристиками населені пункти поділяються на міста, селища, села.

4. Місто – населений пункт з компактною забудовою, на території якого розташовані промислові і переробні підприємства, підприємства комунального господарства, житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів, яке має розвинуту соціальну, комунальну і транспортну інфраструктуру, з чисельністю населення не менше ніж 5 тисяч жителів.

Статус міста може мати населений пункт з меншою чисельністю жителів, який мав цей статус історично і увійшов до історії у зв'язку із значними історичними, політичними та культурними подіями.

У містах з чисельністю понад 300 тис. жителів за рішенням міських рад можуть утворюватись райони в місті.

5. Селище – населений пункт з переважно садибною забудовою, стабільним складом населення, утворення та розвиток якого пов'язані з розташуванням на його території підприємств з виробництва і переробки сільськогосподарської, лісової, рибної продукції, залізничних вузлів, гідротехнічних та інших споруд і об'єктів, з чисельністю населення більше 500 жителів, яке має соціальну і комунальну інфраструктуру.

6. Село – населений пункт, що не є містом та селищем.

7. Міста належать до міських, а селища та села – до сільських населених пунктів.

8. Тимчасове поселення — компактне місце тимчасового проживання громадян, зареєстрованих, як правило, за іншим місцем постійного проживання і яке знаходиться за межами села, селища, міста.

9. Межі населеного пункту чи тимчасового поселення визначаються межами на підставі містобудівної документації, розробленої відповідно до законодавства.

10. Одиниці розселення є основою реєстрації місця проживання громадян та ведення адресних реєстрів.

Стаття 6. Адміністративно-територіальні одиниці базового рівня

1. Адміністративно-територіальна одиниця базового рівня утворюється на основі одного або декількох населених пунктів, має визначені в установленому законом порядку межі її території та є територіальною основою для створення і діяльності органів місцевого самоврядування для надання місцевому населенню визначеного законом рівня послуг, що віднесені до повноважень цих органів.

2. Адміністративно-територіальні одиниці базового рівня в залежності від статусу адміністративного центру поділяються на міські, селищні та сільські.

3. Максимальна віддаленість населених пунктів, що входять до адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, від її адміністративного центру визначається, як правило, базовими вимогами надання соціальних послуг на цьому рівні, насамперед: терміном надання невідкладної медичної допомоги (15–20 хв), терміном доставки учнів до загальноосвітньої школи шкільним автобусом (15–20 хв), терміном прибуття рятувальників для ліквідації надзвичайної ситуації (до 15 хв).

4. Адміністративно-територіальні одиниці базового рівня, як правило, утворюються за умови забезпечення галузевих норм навантаження на бюджетні установи для надання послуг, що віднесені до повноважень органів місцевого самоврядування територіальної громади цієї адміністративно-територіальної одиниці.

5. У виняткових випадках в порядку, передбаченому цим законом, може бути утворено адміністративно-територіальну одиницю базового рівня, з меншою за мінімальну чисельністю населення, визначеною відповідно до частини 4 цієї статті, але не менше ніж 1500 жителів.

6. Населений пункт, який визначений центром адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, є місцезнаходженням відповідно сільської, селищної чи міської ради та її виконавчого органу.

Стаття 7. Адміністративно-територіальні одиниці проміжного рівня

1. Адміністративно-територіальними одиницями проміжного рівня є райони.

2. Район складається з адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, є територіальною основою утворення та діяльності органів місцевого самоврядування.



ДОДАТКИ

вання та виконавчої влади для забезпечення населення району визначеними законом адміністративними та іншими послугами, що об'єктивно не можуть бути надані органами місцевого самоврядування територіальних громад, що діють в адміністративно-територіальних одиницях базового рівня у складі району.

3. Район створюється за умови, якщо на його території проживає, як правило, не менше 150 000 жителів. При утворенні районів враховується перспектива соціально-економічного розвитку території, бюджетної спроможності та наявність інфраструктури для потреб населення, призначеної для надання послуг, визначених законодавством до повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади районного рівня.

4. Населений пункт, який є місцезнаходженням районної ради, є адміністративним центром району. Адміністративним центром району, як правило, визначається населений пункт – центр громади, що знаходитьться найближче до географічного центру району. При цьому враховується наявність інфраструктури, що дозволяє розмістити необхідні установи та служби територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та органів управління органів місцевого самоврядування району.

Стаття 8. Адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня

1. Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня 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, Хмельницька, Херсонська, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська.

2. Адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня складаються із районів, є територіальною основою утворення та діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади з метою здійснення державної регіональної політики, забезпечення збалансованого просторового розвитку та надання населенню визначених законом спеціалізованих та вузькоспеціалізованих адміністративних, соціальних та культурних послуг, які об'єктивно не можуть бути надані у районах.

3. Місто, яке є місцезнаходженням відповідно Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради, є адміністративним центром адміністративно-територіальної одиниці регіонального рівня. При визначенні адміністративного центру регіону враховується наявність інфраструктури, що дозволяє створити місцеві органи виконавчої влади, необхідні установи і служби територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, доступність до адміністративного центру регіону жителів районів, які входять до складу цієї адміністративно-територіальної одиниці.

Стаття 9. Адміністративно-територіальні одиниці із спеціальним статусом

1. Адміністративно-територіальними одиницями із спеціальним статусом є міста Київ та Севастополь.

2. З метою організації управління територіями, що постраждали від техногенних катастроф, окремим законом може бути створено особливу адміністративно-територіальну одиницю із спеціальним статусом.

3. Особливості вирішення питань територіального устрою в межах адміністративно-територіальних одиниць із спеціальним статусом визначаються законами про такі адміністративно-територіальні одиниці.

Стаття 10 . Територіальні одиниці

1. З метою організації ефективного управління місцевими справами, організації та надання публічних послуг жителям максимально наближено до місця проживання органами місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях базового рівня визначаються територіальні одиниці, до яких відносять населені пункти, що входять до цієї адміністративно-територіальної одиниці, тимчасові поселення або райони у містах.

2. Населені пункти з чисельністю населення до 50 постійних мешканців та тимчасові поселення включаються до складу територіальної одиниці, створеної на базі найближчого населеного пункту.

3. В територіальній одиниці можуть створюватись органи самоорганізації населення та відокремлені підрозділи органів управління, що діють в адміністративно-територіальній одиниці відповідно до закону.

Стаття 11. Межі адміністративно-територіальних одиниць

1. Межі адміністративно-територіальних одиниць встановлюються:

1) по лінії Державного кордону України;

2) на суходолі – за характерними точками і лініями рельєфу;

3) на річках та струмках – посередині головного фарватеру судноплавних річок, посередині несудноплавних річок або посередині їх головного рукава, посередині струмка;

4) на озерах та інших природних водоймах – за прямою лінією, що з'єднує виходи меж адміністративно-територіальних одиниць до берегів озера або іншої водойми;

5) на штучних водоймах – відповідно до лінії меж, що проходили на місцевості до їх заповнення, а у разі утворення чи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць після заповнення штучних водойм – за правою лінією, що з'єднує виходи меж адміністративно-територіальних одиниць до берегів штучної водойми;



ДОДАТКИ

6) на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через ділянки річок та струмків, – таким чином, щоб міст, гребля або інша споруда повністю знаходилась в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці;

7) на автошляхах – посередині полотна дороги, при цьому межі однієї територіальної одиниці, як правило, не повинні перетинатися автошляхом більше ніж двічі.

Межі, що встановлені по річці, струмку, озеру чи іншій водоймі, не підлягають перенесенню внаслідок зміни обрису їх берегів або рівня води, зміни русла річки, струмка.

2. Відображення меж адміністративно-територіальних одиниць на кадастрових планах та топографічних картах, винесення їх на місцевість здійснюється уповноваженим на те центральним органом виконавчої влади, його регіональними підрозділами в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

РОЗДІЛ II. УТВОРЕННЯ, РЕОРГАНІЗАЦІЯ, ЛІКВІДАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ ЇХ МЕЖ

Стаття 12. Порядок утворення та ліквідації районів адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, зміни їх меж, перенесення їх адміністративних центрів

1. Утворення нової адміністративно-територіальної одиниці відбувається на основі об'єднання двох і більше адміністративно-територіальних одиниць чи виділення із існуючої адміністративно-територіальної одиниці.

2. Рішення про утворення та ліквідацію адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, зміни їх меж, перенесення їх адміністративних центрів приймається Верховною Радою України у формі закону.

3. Законом про утворення адміністративно-територіальної одиниці базового рівня встановлюються: її назва, адміністративний центр, перелік населених пунктів, що входять до її складу, та межі на топографічній карті місцевості в масштабі 1:100 000.

4. Проект закону про утворення чи ліквідацію адміністративно-територіальної одиниці базового рівня зміни її меж, перенесення адміністративного центру вноситься на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України.

5. Проект закону про утворення чи ліквідацію адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, готовиться за ініціативою Кабінету Міністрів України чи за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради.

6. Проект закону про зміну меж, перенесення адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці базового рівня готується за ініціативою відповідної місцевої ради.

7. До проекту закону про утворення, реорганізацію і ліквідацію адміністративно-територіальної одиниці суб'єкта законодавчої ініціативи додає:

1) висновок Кабінету Міністрів України щодо проекту закону;

2) висновок Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної обласної ради;

3) аналітичну записку щодо відповідності адміністративно-територіальної одиниці, що створюється, вимогам до таких адміністративно-територіальних одиниць згідно з цим законом з обґрунтуванням доцільності прийняття пропонованого рішення;

4) результати громадських слухань, рішення загальних зборів зацікавлених громадян за місцем проживання або результати консультивативного опитування населення відповідних населених пунктів, інтересів яких торкаються пропоновані зміни;

5) фінансово-економічне обґрунтування;

6) відомості про наявні та пропоновані площа та межі території адміністративно-територіальних одиниць, яких стосується подання;

7) наявні та пропоновані склад населених пунктів, чисельність населення та інші демографічні показники в адміністративно-територіальних одиницях, яких стосується подання;

8) наявний та пропонований розподіл між адміністративно-територіальними одиницями бюджетних установ та організацій, які надають адміністративні та інші послуги відповідно до повноважень, віднесених законодавством до компетенції органів місцевого самоврядування територіальних громад, а також підприємств комунального господарства;

10) затверджений та розрахунковий внаслідок реорганізації обсяг доходів та видатків бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, яких стосується подання, на рік, в якому вноситься відповідне подання;

11) наявні і передбачувані у зв'язку з пропозиціями, що вносяться, структура і штати органів місцевого самоврядування та територіальних підрозділів виконавчої влади.

8. Якщо проектом закону передбачається зміна меж адміністративно-територіальної одиниці, він розглядається разом з проектом закону, що стосується сусідніх адміністративно-територіальних одиниць, межі яких змінюються.

9. До проекту закону про перенесення центру адміністративно-територіальної одиниці базового рівня до іншого населеного пункту додаються документи, визначені пп. 1–5) частини 7 цієї статті та додаються відомості про:

1) чисельність населення та інші демографічні показники у населених пунктах, яких стосується подання;

ДОДАТКИ

2) наявність у населеному пункті, до якого переноситься адміністративний центр, приміщень, будівель та споруд для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

3) доступність населеного пункту, до якого переноситься адміністративний центр, для жителів інших поселень та поселень, які знаходяться в межах відповідної громади.

10. Витрати, пов'язані із змінами адміністративно-територіального устрою, що здійснюються за ініціативою Кабінету Міністрів України, покриваються за рахунок Державного бюджету України, у випадку утворення адміністративно-територіальної одиниці за рахунок об'єднання двох і більше суміжних адміністративно-територіальних одиниць за ініціативою органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць, що об'єднуються, – за рахунок субвенції з Державного бюджету України на підтримку такого об'єднання, в інших випадках – за рахунок місцевих бюджетів.

Стаття 13. Порядок утворення та ліквідації районів, зміни їх меж, перенесення їх адміністративних центрів

1. Рішення про утворення та ліквідацію районів, зміни їх меж, перенесення їх адміністративних центрів приймається Верховною Радою України у формі закону.

2. Законом про утворення району встановлюються: його назва, адміністративний центр, перелік адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що входять до його складу, та межі на топографічній карті місцевості в масштабі 1:100 000.

3. Проект закону про утворення чи району, зміни його меж, перенесення адміністративного центру вноситься на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України.

4. Проект закону про утворення чи ліквідацію району готується за ініціативою Кабінету Міністрів України чи за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради.

5. Проект закону про зміну меж, перенесення адміністративного центру району готується за ініціативою відповідної районної ради чи районних рад суміжних районів, де відбувається корегування меж.

6. До проекту закону про утворення, ліквідацію району, зміни його меж додається:

- 1) висновок Кабінету Міністрів України щодо проекту закону;
- 2) висновок Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної обласної ради;
- 3) аналітичну записку щодо відповідності району, що створюється, вимогам до таких адміністративно-територіальних одиниць згідно з цим законом з обґрунтуванням доцільноті прийняття пропонованого рішення;

- 4) фінансово-економічне обґрунтування;
- 6) відомості про наявні та пропоновані площа та межі території району/районів, яких стосується подання;
- 7) наявні та пропоновані склад адміністративно-територіальних одиниць базового рівня у районі, чисельність населення та інші демографічні показники в районі, що утворюється;
- 8) наявний та пропонований розподіл між новим районом та суміжними районами бюджетних установ та організацій, які надають адміністративні та інші послуги відповідно до повноважень, віднесеніх законодавством до компетенції органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади районного рівня;
- 10) затверджений та розрахунковий внаслідок змін меж обсяг доходів та видатків бюджетів районів, яких стосується подання, на рік, в якому вноситься відповідне подання;
- 11) наявні і передбачувані у зв'язку з пропозиціями, що вносяться, структура і штати органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;

7. До проекту закону про перенесення центру району до іншого населеного пункту додаються документи, визначені пп. 1-4) частини 6 цієї статті та додаються відомості про:

- 1) чисельність населення та інші демографічні показники у населених пунктах, яких стосується подання;
- 2) наявність у населеному пункті, до якого переноситься адміністративний центр, приміщень, будівель та споруд для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;
- 3) доступність населеного пункту, до якого переноситься адміністративний центр, для жителів інших населених пунктів району.

8. Витрати, пов'язані із змінами адміністративно-територіального устрою на районному рівні, що здійснюються за ініціативою Кабінету Міністрів України, покриваються за рахунок Державного бюджету України, у випадку утворення нового району за рахунок об'єднання двох і більше суміжних районів за ініціативою органів місцевого самоврядування районів, що об'єднуються, – за рахунок субвенції з Державного бюджету України на підтримку такого об'єднання, в інших випадках – за рахунок місцевих бюджетів.

Стаття 14. Порядок зміни меж та перенесення адміністративних центрів адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня

1. Рішення про зміни меж та перенесення адміністративних центрів адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня приймається Верховною Радою України у формі закону.

ДОДАТКИ

2. Підставами для зміни меж адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня може бути: підкріплена розрахунками пропозиція щодо включення окремих частин території однієї адміністративно-територіальної одиниці регіонального рівня до складу іншої для поліпшення доступності жителів цієї території до основних адміністративних та інших послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; необхідність виділення території під будівництво об'єктів та споруд загальнонаціонального значення на межі адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня; обміни територіями між Україною та сусідніми державами відповідно до міжнародного договору, який набрав чинності.

3. Підставою перенесення адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці регіонального рівня може бути неможливість та недоцільність виконання функцій адміністративного центру містом через втрату ним свого економічного, людського, комунікаційного потенціалу, появи нового регіонального центру впливу на більшість території цієї адміністративно-територіальної одиниці.

4. Проект закону про зміни меж адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня готується Кабінетом Міністрів України за власною ініціативою чи за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, суміжних обласних рад, межі територій яких змінюються, проект закону про перенесення адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці регіонального рівня готується за ініціативою відповідної обласної ради чи Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

5. До проекту закону додаються:

- 1) висновок Кабінету Міністрів щодо проекту закону;
- 2) висновок відповідних обласних рад чи висновок Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- 3) аналітична записка щодо обґрунтування доцільності прийняття відповідного рішення;
- 4) фінансово-економічне обґрунтування;
- 5) топографічна карта місцевості в масштабі 1:250 000 із зазначенням нових меж або нового адміністративного центру;
- 6) відомості про площи адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня в існуючих та нових межах та їх нові межі;
- 7) інформацію про чисельність населення та інші демографічні показники в існуючих та нових межах;
- 8) інформацію про наявність бюджетних установ, що надають адміністративні та інші послуги, відповідно до повноважень, віднесених законодавством до органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади областей та органів влади Автономної Республіки Крим;

9) затверджений та розрахунковий внаслідок змін меж обсяг доходів та видатків бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, яких стосується подання, на рік, в якому вноситься відповідне подання; наявні і передбачувані у зв'язку з пропозиціями, що вносяться, структура і штати органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

6. До проекту про зміну меж адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня додаються відповідні проекти законів про внесення змін до меж районів та адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, яких торкаються ці зміни.

7. До проекту закону про перенесення центру адміністративно-територіальної одиниці регіонального рівня району до іншого міста без зміни назви цієї адміністративно-територіальної одиниці додаються документи, визначені пп. 1–5) частини 5 цієї статті та додаються відомості про:

1) чисельність населення та інші демографічні показники у містах, яких стосується подання;

2) наявність у місті, до якого переноситься адміністративний центр, приміщені, будівель та споруд для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;

3) доступність міста, до якого переноситься адміністративний центр, для жителів інших населених пунктів адміністративно-територіальної одиниці регіонального рівня.

8. Витрати, пов'язані із змінами адміністративно-територіального устрою на районному рівні, що здійснюються за ініціативою Кабінету Міністрів України, покриваються за рахунок Державного бюджету України, у інших випадках – за рахунок місцевих бюджетів.

РОЗДІЛ IV. ПОРЯДОК ВІДНЕСЕННЯ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ ТА ТИМЧАСОВИХ ПОСЕЛЕНЬ ДО ПЕВНИХ КАТЕГОРІЙ, ВСТАНОВЛЕННЯ ТА ЗМІНИ ЇХ МЕЖ

Стаття. Порядок віднесення поселень до категорії сіл та селищ

1. Рішення про віднесення поселень до категорії сіл та селищ, які не є адміністративно-територіальними одиницями базового рівня, приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною обласною радою або міською радою міста зі спеціальним статусом Севастополя.

2. Віднесення поселення до категорії села чи селища, за умови, що у поселенні постійно проживає понад 50 осіб, можливе для:



ДОДАТКИ

1) нового поселення, яке виникло в результаті планової забудови території за межами села, селища, міста для постійного проживання людей (котеджні містечка);

2) колишнього військового містечка після його демілітаризації;

3) поселення садово-городнього товариства (дачного поселення);

4) поселення тимчасових переселенців, біженців чи іншого тимчасового поселення, коли зникають ознаки його тимчасовості.

3. Віднесення поселення до категорії села чи селища відбувається у випадку, коли поселення не перебуває в межах іншого села чи селища, а його включення у межі найближчого села, селища чи міста є не доцільним виходячи з умов розміщення, транспортного сполучення чи інших істотних обставин.

4. Ініціювання процесу віднесення поселення до категорії села чи селища належить сільській, селищній або міській раді, в межах території якої розміщується поселення, або мешканцям цього поселення у порядку, визначеному цим законом.

5. Сільський, селищний або міський голова за власною ініціативою, або за зверненням мешканців поселення, розміщеного в межах території сільської, селищної чи міської ради, готує обґрутування необхідності віднесення до села чи селища поселення, яке належить до однієї із категорій, визначених пп. 1–4) частини 1 цієї статті та вносить на розгляд відповідної сільської, селищної чи міської ради проект рішення щодо клопотання перед відповідною радою, визначеною частиною 1 цієї статті про віднесення поселення до категорії села чи селища.

6. У рішенні про клопотання про віднесення нового поселення до категорії сіл чи селищ визначаються: категорія, назва, межі.

7. Прийняте рішення, разом із додатками, визначеними частиною – цієї статті, надсилається на розгляд відповідної ради, визначеної частиною першою цієї статті.

8. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада, міська рада міста із спеціальним статусом Севастополя протягом не більше шести місяців від дати надходження клопотання, приймає рішення щодо віднесення поселення до категорії сіл чи селищ або відхиляє таке клопотання як не обґрунтоване.

9. У рішенні про віднесення нового поселення до категорії сіл чи селищ встановлюються його назва, новий статус та межі.

10. До проекту рішення щодо віднесення поселення до категорії сіл чи селищ додаються:

1) подання відповідної сільської, селищної, міської ради;

2) обґрутування доцільності прийняття відповідного рішення;

3) інформація про рішення загальних зборів громадян за місцем проживання у поселенні, щодо якого підготовлено проект рішення;

4) прогнозний розрахунок видатків, пов'язаних з прийняттям рішення та джерела їх відшкодування;

-
- 5) топографічна карта місцевості із зазначенням місцезнаходження поселення, його меж;
 - 6) відомості про площину та кількість населення в межах поселення, основні демографічні показники населення;
 - 7) інформацію про наявність в поселенні закладів освіти та охорони здоров'я, підприємств комунального господарства, соціального та культурного призначення, суб'єктів господарювання у сфері торгівлі і громадського харчування, побутового обслуговування населення, про житловий фонд;
 - 8) інші істотні обставини за власним вибором ініціатора.

Стаття. Порядок віднесення сіл до категорії селищ

- 1. Рішення про віднесення сіл до категорії селищ приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною обласною радою або міською радою міста зі спеціальним статусом Севастополя.
- 2. Віднесення села до категорії селища відбувається за умови його відповідності частині 5 статті 5 цього Закону.
- 3. Ініціювання процесу віднесення села до категорії селища належить сільській, селищній або міській раді, в межах території якої розміщується село, або жителями цього села у порядку, визначеному цим законом.
- 4. Сільський, селищний або міський голова за власною ініціативою або за зверненням жителів цього села, розміщеного в межах території сільської, селищної чи міської ради, готує обґрунтування необхідності віднесення села до категорії селища та вносить на розгляд відповідної сільської, селищної чи міської ради проект рішення щодо клопотання перед відповідною радою, визначеною частиною 1 цієї статті про віднесення села до категорії селища.
- 5. У рішенні про клопотання про віднесення села до категорії селищ визначаються: категорія, назва, межі.
- 6. Прийняте рішення разом із додатками, визначеними частиною 9 цієї статті, надсилається на розгляд відповідної ради, визначеної частиною першою цієї статті.
- 7. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада, міська рада міста із спеціальним статусом Севастополя протягом не більше шести місяців від дати надходження клопотання приймає рішення щодо віднесення села до категорії селищ або відхиляє таке клопотання як не обґрунтоване.
- 8. У рішенні про віднесення села до категорії селищ встановлюються його назва, новий статус та межі.
- 9. До проекту рішення щодо віднесення села до категорії селищ додаються:
 - 1) подання відповідної сільської, селищної, міської ради;
 - 2) обґрунтування доцільності прийняття відповідного рішення;

ДОДАТКИ

- 3) інформація про рішення загальних зборів громадян за місцем проживання у селі, якщо ініціатива зміни статусу належить жителям села, щодо якого підготовлено проект рішення, або результати громадських слухань, проведених у селі, якщо ініціатива належить органам місцевого самоврядування;
- 4) прогнозний розрахунок видатків, пов'язаних з прийняттям рішення, та джерела їх відшкодування;
- 5) топографічна карта місцевості із зазначенням місцезнаходження села, його меж;
- 6) відомості про площу та кількість населення в межах села, основні демографічні показники населення;
- 7) інформацію про наявність в селі закладів освіти та охорони здоров'я, підприємств комунального господарства, соціального та культурного призначення, суб'єктів господарювання у сфері торгівлі і громадського харчування, побутового обслуговування населення, про житловий фонд;
- 8) інші істотні обставини за власним вибором ініціатора.

Стаття. Порядок віднесення населених пунктів до категорії міст

1. Рішення про віднесення населених пунктів до категорії міст приймається Верховною Радою України у формі постанови за поданням Кабінету Міністрів України.
2. Віднесення населеного пункту до категорії міст відбувається за умови його відповідності частині 4 статті 5 цього закону.
3. Ініціювання процесу віднесення населеного пункту до категорії міста належить Кабінету Міністрів України, сільській, селищній або міській раді, в межах території якої розміщується цей населений пункт, або жителям цього населеного пункту у порядку, визначеному цим Законом.
4. Сільський, селищний або міський голова за власною ініціативою або за зверненням жителів населеного пункту, розміщеного в межах території сільської, селищної чи міської ради, готове обґрунтування необхідності віднесення його до категорії міста та вносить на розгляд відповідної сільської, селищної чи міської ради проект рішення щодо клопотання перед відповідною обласною радою чи Верховною Радою Автономної Республіки Крим про підтримку клопотання щодо віднесення населеного пункту до категорії міст.
5. У рішенні про клопотання про віднесення населеного пункту до категорії міст визначаються: категорія, назва, межі.
6. Прийняте рішення, разом із додатками, визначеними частиною 9 цієї статті, надсилається на розгляд відповідної ради, визначеної частиною 4 цієї статті.
7. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада, міська рада міста із спеціальним статусом Севастополя протягом не більше шести місяців від дати на-

дходження клопотання, приймає рішення про підтримку клопотання щодо віднесення населеного пункту до категорії міст або відхиляє таке клопотання як не обґрунтоване.

8. Прийняте рішення, визначене у частині 7 цієї статті, разом із проектом постанови Верховної Ради України та додатками, визначеними у частині 9 цієї статті, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада, міська рада міста із спеціальним статусом Севастополя протягом не пізніше 10 днів від дати прийняття надсилає на розгляд Кабінету Міністрів України.

9. До проекту рішення щодо віднесення населеного пункту до категорії міст додаються:

1) подання відповідної сільської, селищної, міської ради;

2) обґрунтування доцільності прийняття відповідного рішення виходячи із відповідності критеріям, визначеним у частині 4 статті 5 цього Закону;

3) інформація про рішення загальних зборів громадян за місцем проживання у населеному пункті, якщо ініціатива зміни статусу належить його жителям, або результати громадських слухань, проведених у селі, якщо ініціатива належить органам місцевого самоврядування чи Кабінету Міністрів України;

4) прогнозний розрахунок видатків, пов'язаних з прийняттям рішення та джерела їх відшкодування;

5) топографічна карта місцевості із зазначенням місцезнаходження населеного пункту та його меж;

6) відомості про площа та кількість населення в межах населеного пункту, основні демографічні показники населення;

7) інформацію про наявність в селі закладів освіти та охорони здоров'я, підприємств комунального господарства, соціального та культурного призначення, суб'єктів господарювання у сфері торгівлі і громадського харчування, побутового обслуговування населення, про житловий фонд;

8) інші істотні обставини за власним вибором ініціатора.

РОЗДІЛ VII. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

1. З дня набрання чинності цим Законом втрачає чинність Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-Х «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» (Відомості Верховної Ради УРСР, 1981 р., № 12, ст. 179).

2. Встановити, що до утворення адміністративно-територіальних одиниць проміжного та базового рівнів адміністративно-територіального устрою у відповідності до вимог цього закону:

ДОДАТКИ

1) райони в Автономній Республіці Крим, областях отримують статус адміністративно-територіальних одиниць проміжного рівня, а їх межі визначаються відповідно до картографічних матеріалів (назва, дата затвердження).

2) села, селища, міста або їх групи, які на дату набуття чинності цим законом мають власні органи місцевого самоврядування, відокремлений бюджет і не входять до складу іншого села, селища, міста, чи їх групи отримують статус адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, а їх межі визначаються відповідно до картографічних матеріалів (назва, дата затвердження).

3. Кабінету Міністрів України:

1) впродовж шести місяців від дати набуття чинності цим законом підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України перелік законодавчих актів, які мають бути визначені такими, що втратили чинність;

2) впродовж трьох років від дати набрання чинності цим законом підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проекти необхідних нормативно-правових актів щодо статусу сіл, селищ та міст, що мають власні органи місцевого самоврядування та входять до складу інших сіл, селищ, міст чи їх груп, що мають органи місцевого самоврядування;

3) затвердити положення про Державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів та тимчасових поселень України, а також порядок його ведення, вирішити інші питання щодо забезпечення його функціонування, а також прийняти інші нормативно-правові акти з питань, віднесених цим Законом до повноважень Кабінету Міністрів України;

4) привести свої рішення у відповідність до цього Закону.



ДОДАТОК 4

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЗАУВАЖЕННЯ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

ЗВІТ

ГРУПИ ЕКСПЕРТІВ¹⁶

Міхал Гуць, Хуберт Іздебскі, Богдан Кавалко, Александр Неліцкі, Йозеф Плосконка, Януш Залескі

Редакція: Александр Неліцкі (подається у скороченому вигляді)

1. Вступ

Головною ціллю діяльності, що привела до появи цього звіту, була спроба оцінити проект адміністративно-територіальної реформи, який був підготовлений урядом України, зосереджуючи основну увагу на найбільш проблемних сферах, пов'язаних з проектованими змінами в адміністративно-територіальній системі України, та надання групою польських експертів рекомендацій, що торкаються правових та організаційних рішень стосовно проектованої реформи.

Ми усвідомлюємо, що були не в змозі помітити та зрозуміти мотивацію всіх рішень, які були запропоновані в рамках реформи, у тому числі і певних її обмежень. Однак ми висловлюємо надію, що аналіз і пропозиції, які містяться в цьому звіті, можуть бути корисними для команди, яка працює в Україні над підготовкою реформи. Високо оцінюючи змістовну підготовку планів змін у системі місцевої та ре-

¹⁶ Projekt jest współfinansowany w ramach programu polskiej pomocy zagranicznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.



ДОДАТКИ

гіональної адміністрації, ми хотіли б (базуючись на нашему досвіді) звернути увагу на певні труднощі та небезпеки, які можуть бути пов'язані з адміністративно-територіальною реформою. Безумовно, лише сам український уряд, опираючись на знання українських експертів, спроможний адекватно оцінити ситуацію і прийняти остаточне рішення. Польська група експертів перебуває тут у становищі доброзичливого коментатора.

Основні документи, які були використані під час підготовки даного звіту, – це проекти трьох нових або доповнених законодавчих актів:

1. Проект Закону України «Про територіальний устрій України».
2. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про поправки до Закону України «Про територіальне самоврядування України»».
3. Порівняльна таблиця до проекту «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»».

Окрім того, використовувалися такі напрацювання, які були надані українською стороною:

1. Пояснювальна записка, яка стосується концепції реформи адміністративно-територіального устрою України.
2. Концепція реформи системи територіальної адміністрації в Україні.
3. Додаток до концепції реформи адміністративно-територіальної структури. Пропоновані найважливіші завдання органів публічної влади на різних рівнях АТО.
4. Додаток 1 до концепції реформи адміністративно-територіальної структури. Рекомендації стосовно створення громад.
5. Концепція адміністративно-територіальної реформи.
6. Рекомендації стосовно формування громад.
7. Дорожня карта: 12 кроків для досягнення мети.
8. Закон України про місцеве самоврядування в Україні.
9. Основні проблеми чинного адміністративно-територіального устрою.
10. Наслідки неврегульованості адміністративно-територіального устрою.
11. Основні вимоги стосовно адміністративно-територіального устрою.
12. Варіанти створення громад.
13. Організація самоврядування та виконавчої влади.
14. Законодавче забезпечення реформи адміністративно-територіального устрою.
15. Очікувані позитивні наслідки впровадження реформи адміністративно-територіального устрою.
16. Конституція України.
17. Бюджетний Кодекс України (українською мовою в частині, яка стосується бюджетів місцевого самоврядування).

2. ОПИС ПРОЕКТОВАНОЇ РЕФОРМИ

2.1. Ескіз діючої територіальної системи України

Територіальний поділ української держави має трирівневий характер. Найвищий рівень поділу охоплює Автономну Республіку Крим, 24 області та 2 міста з особливим статусом (Київ та Севастополь). Другий рівень територіального поділу – це 490 районів та 118 районів у містах. На найнижчому рівні територіального поділу перебуває майже 30 тисяч місцевостей різного статусу, у тому числі 458 міст. Одиниці нижчих рівнів поділу не завжди є територіально цілісними (тобто існують анклави та ексклави), у деяких випадках доходить і до подвійного підпорядкування (принадлежності) деяких територій до територіальних одиниць того ж самого рівня. Існують серйозні диспропорції в розмірах територіальних одиниць того самого рівня, а їх межі не завжди раціонально визначені.

2.2. Ключові цілі реформи

Головною метою першого етапу запланованої адміністративно-територіальної реформи в Україні є впорядкування територіального поділу на базовому рівні (рівні громад) та на середньому рівні (рівні районів). Без змін залишиться поділ найвищого рівня (рівень областей). План реформи включає в себе зменшення кількості адміністративних одиниць та визначення меж їх територій відповідно до однорідних критеріїв. План реформи включає наміри утворення нових територіальних одиниць з порівняльними популяційними, територіальними, соціальними та економічними характеристиками.

Реформа повинна зміцнити територіальне самоврядування на базовому рівні, тобто на рівні територіальних громад. Ключові законодавчі регуляції, які визначають їх функціонування, не підлягають серйозним змінам. Головним чинником змін буде утворення нових, більших територіальних одиниць з потенціалом, який здатен забезпечити можливість виконання визначених у законах публічних завдань. Одночасно передбачається утворення дуже сильних допоміжних одиниць, тобто одиниць самоорганізації мешканців, які охоплюватимуть місцевості, з яких складатиметься громада або квартали міста. Подібні рішення, на думку авторів, реформи дозволяють зменшити суспільний опір перед ліквідацією діючих самоврядних одиниць, які охоплюють відокремлені місцевості.

На рівні районів та областей буде збережено теперішній принцип «подвійності» публічних органів: самоврядних рад та державних виконавчих органів. Перешкодою у створенні повноцінного територіального самоврядування, яке б здійснювало загальне адміністративне управління, є (у випадку вищих рівнів територіального поділу) положення Конституції України. Утворення самоврядування, яке б реально здійснювало управління місцевими питаннями на рівні району, та регіональними

ДОДАТКИ

питаннями відповідно відкладається на майбутнє (як ймовірний другий етап адміністративної реформи).

Разом із впорядкуванням територіального поділу має відбуватися і впорядкування поділу завдань та повноважень між адміністративно-територіальними одиницями різних рівнів. Ключовим фактором у новому поділі компетенцій повинна стати їх відповідність соціально-економічному та адміністративному потенціалу територіальних одиниць даного рівня та (особливо) абсолютно розділення цих компетенцій.

Система фінансування територіальних одиниць не буде піддана принциповим змінам. Ключовою зміною має стати ліквідація багатоступеневості трансферів з державного бюджету на користь безпосередніх контактів між державним бюджетом з бюджетами базових самоврядних одиниць.

2.3. Зміна територіального поділу

Проект реформи закладає, що без змін залишиться поділ найвищого рівня, який охоплює 27 одиниць: Автономну Республіку Крим, 24 області та 2 міста з особливим статусом. Цей поділ у принципі не є відхиленням від регіональних структур інших великих європейських держав, хоча українські області є серед них найменш населеними¹⁷.

Регіональні одиниці великих європейських держав

Англія	Франція	Іспанія	Німеччина	Польща	Україна	Італія
9 регіонів	22 регіони	17 регіонів, 2 автономних міста	16 земель	16 воєводств	Автономна Республіка Крим, 24 області, 2 міста з особливим статусом	20 регіонів
У середньому 5,6 млн мешканців	У середньому 2,9 млн мешканців	У середньому 3,4 млн мешканців	У середньому 5,1 млн мешканців	У середньому 2,4 млн мешканців	У середньому 1,7 млн мешканців	У середньому 3,0 млн мешканців

¹⁷ Zestawienia średnich populacji jednostek administracyjnych w niniejszym rozdziale pomijają znaczace zryznicowanie wielkości tych jednostek wewnatrz poszczególnych krajów.

На рівні району замість теперішніх 490 районів та 18 районів в містах планується створення 160–180 районів. Пересічна популяція району буде нараховувати близько 270 тис. осіб. За умови істотного збільшення районних одиниць це означає стабілізацію триступінчастої моделі територіального поділу з наявністю двох місцевих рівнів (громада, район) та одного регіонального рівня (область). Така модель притаманна також Німеччині і Польщі. (Територіальні системи Франції, Іспанії та Італії мають два регіональні рівні та один місцевий). Слід зауважити, що за дотримання запланованої кількості районів така одиниця буде значно більшою аніж німецький *kreis* чи польський *powiat*. Водночас не планується утворення виділених міст, які перебувають у територіальних системах Польщі та Німеччини.

Другий рівень територіального поділу великих європейських держав

Англія	Франція	Іспанія	Німеччина	Польща	Україна (після реформи)	Італія
36 графств, 6 метропольних графств, Великий Лондон	96 департаментів	50 провінцій	301 повіт, 110 виділених міст	314 повітів, 65 міст на правах повіту	160–180 районів	109 провінцій
У середньому 1 172,8 тис. мешканців	У середньому 663,7 тис. мешканців	У середньому 902,3 тис. мешканців	У середньому 200,0 тис. мешканців	У середньому 100,0 тис. мешканців	У середньому 272,3 тис. мешканців	У середньому 546,3 тис. мешканців

Найістотніші зміни охоплють базовий рівень територіального поділу. Замість існуючих на цей час 30 тис. територіальних одиниць буде утворено 1400–1450 громад, які включатимуть велике місто або кілька (кільканадцять) місцевостей. Це структури аналогічні гмінам в інших європейських державах (виняток становить Англія, в якій найменші територіальні одиниці за кількістю населення відповідають радше польським або німецьким повітам, аніж гмінам). Збереження запланованої кількості громад призвело б до того, що вони були б значно більші, аніж гміни у великих європейських державах, навіть у Польщі. Це є дуже істотною зміною стосовно теперішніх структур: місцевості нараховують зараз у середньому близько 1,6

ДОДАТКИ

тис. мешканців, а середня кількість населення в юрисдикції ради територіальної громади становитиме біля 4 тис.

Базовий рівень територіального поділу великих європейських держав

Англія	Франція	Іспанія	Німеччина	Польща	Україна (після реформи)	Італія
46 unitary authorities 239 дистриктів 36 метропольних дискріктів 32+1 лондонських boroughs	36 300 гмін	8 111 гмін	12 230 гмін	2478 гмін	1400–1450 громад	8 092 гміни
У середньому 142,5 тис. мешканців	У середньому 1,8 тис. мешканців	У середньому 5,6 тис. мешканців	У середньому 6,7 тис. мешканців	У середньому 15,4 тис. мешканців	У середньому 32,5 тис. мешканців	У середньому 7,4 тис. мешканців

Привертає увагу дуже якісна теоретична підготовка нового територіального поділу на рівні громади. Модель побудови нової громади визначається як соціально-економічна. Принципово громади будуватимуться навколо осередку економічної активності (водночас головного місця праці навколошнього населення). На територіях, які менш розвинуті економічно, осередком (центром) громади повинен стати головний центр надання публічних послуг. Головним критерієм визначення нових районів буде їх відповідність територіальному охопленню районів стаціонарною медичною допомогою.

2.4. Система публічної влади та внутрішня організація адміністративно-територіальних одиниць

Ключові постулати реформи передбачають утворення загальної, однорідної, трохступінчастої системи територіальних одиниць, яка охоплює всю територію України. Результатом впроваджуваних змін повинно стати втілення загальних принципів організації публічної адміністрації в усіх самоврядних одиницях та одинаковий правовий статус всіх одиниць на кожному рівні.

Лише у випадку громад можна говорити про намір впровадження самоврядування, який відповідає європейським стандартам. Відповідно до постулатів реформи громади отримують повні та виключні повноваження, реалізуючи завдання у визначених сферах при одночасному впровадженні механізмів пошуку ними засобів для їх реалізації.

Звідси випливає необхідність збільшення громад з метою забезпечення їх спроможності для реалізації ключових публічних завдань. Це показує необхідність об'єднання існуючих на сьогодні одиниць найнижчого рівня в нову більшу територіальну громаду. З метою уникнення негативних суспільних реакцій внаслідок прийняття подібних рішень у постуатах реформи передбачається функціонування допоміжних одиниць – обов'язкового сільського самоврядування та факультативного квартального самоврядування – з широкими компетенціями, а також можливість делегування публічних завдань для реалізації суб'єктам, які утворюються знизу, різноманітних форм самоорганізації мешканців.

Абсолютно відмінну від громади конструкцію повинна мати публічна влада на двох інших рівнях. В юридичному описі першого етапу реформи закладаються відносно невеликі зміни, які представляють лише коректування відносно існуючого на сьогодні правового статусу. Самоврядні влади на цих рівнях повинні складатися виключно із законодавчого органу – обраних районних та регіональних рад, з обмеженими компетенціями та виконавчою владою, яка здійснюється через урядову адміністрацію. Щоправда, самоврядування на районному рівні повинно реалізовувати завдання в таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, спорт, соціальна допомога та культура, але відсутність власного виконавчого апарату призведе до того, що ці повноваження є чисто теоретичними. Аналогічна ситуація ІСНУЄ і у випадку регіонального самоврядування. Така концепція обґруntовується авторами реформи юридично-політичними причинами, однак її важко трактувати як елемент самоврядної системи. Впровадження повного самоврядування на рівнях району та регіону планується лише на наступних етапах, які вимагають у тому числі змін у базових законах. Такі зміни, за оцінкою авторів реформи, можливі для впровадження в перспективі 3–5 років.

2.5. Перспектива нової системи поділу завдань та повноважень

Прийнята концепція реформ та змін є методологічно вірним методом, оскільки виконує такі завдання:

- **Ставить діагноз теперішнього стану проблем, які пов'язані як з адміністративним поділом, повноваженнями, так із загрозами для подальшого функціонування держави та адміністративних одиниць стосовно викликів сьогодення та місця України в об'єднаній Європі.**



ДОДАТКИ

- Визначає головні повноваження органів влади на конкретних рівнях адміністративно-територіальних одиниць, вдало визначає вимоги, які стосуються організації адміністративно-територіального устрою, а також (враховуючи досвід інших країн) чітко розташовує їх у системі устрою та правового статусу.
- Визначає підходи, принципи та етапи адміністративно-територіальної реформи з визначенням можливих часових горизонтів; визначає еволюційний характер реформи та змін, вказуючи на необхідність істотного покращення теперішньої моделі якомога меншими соціальними, політичними та економічними коштами.
- Визначає як головні цілі реформи:
 - 1) покращення управління як самоврядуванням, так і державною адміністрацією закладаючи, що місцеве самоврядування є реальним суб'єктом публічної влади та суб'єктом цивільно-правового обміну;
 - 2) впровадження нової системи організації управління державою, де завдання та повноваження були б чітко та однозначно визначені та розмежовані.

- Передбачає організаційне та повноважне відмежування державної адміністрації від територіального самоврядування таким чином, щоб забезпечити як реалізацію принципу її невтручання в його повноваження, так і взаємодію в усіх заходах, які здійснюються в інтересах суспільства.
- Закладає впровадження реформи, опираючись на чинну Конституцію України, політичний та економічний устрій України, натомість на переходний період пропонує юридичне забезпечення впровадження реформи через прийняття 5 ключових законів.

Впровадження реформи відповідно до таким чином визначених правил в існуючих в Україні суспільно-політичних умовах створює передумови до початку первого етапу змін, тобто утворення громад як базового (першого) рівня територіального самоврядування – з можливістю в перспективі 3–5 років побудови правових та системних підстав до створення місцевого самоврядування вищого рівня і істотної модифікації формули устрою регіонального самоврядування.

Наступні етапи і завершення реформи вимагатиме діяльності в двох головних напрямках:

- 1) послідовна та повна реалізація запланованої реформи на рівні громад (базовому);
- 2) впровадження змін до Конституції, які уможливлюють повну децентралізацію і переміщення завдань, можливість їх фінансування на рівні громад, районів та регіонів.

3. КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАПЛАНОВАНИХ РІШЕНЬ

3.1. Перспектива формульованих зауважень та рекомендацій

Автори звіту наполягали на тому, щоб не давати оцінку наданих пропозицій та рішень зі сфери територіального устрою України з точки зору чисто абстрактних підходів і теоретичних конструкцій через призму прийнятої нами моделі організації та функціонування територіальної адміністрації. Це стосується і врахування авторами наших пропозицій, хоча і не завжди з переконливою для нас аргументацією (особливо щодо негативної оцінки ними інституції міст на правах повіту) – досвіду у реформуванні польської адміністрації в рамках посткомуністичної трансформації устрою. Навпаки, автори звіту намагалися зрозуміти:

- загальний контекст доктрини (у тому числі силу радянської доктрини унітарної державної влади і демократичного централізму, очевидно відмінної від континентальної, дуалістичної на вищих її рівнях моделі територіального самоврядування);
- конституційний контекст (який виявився дуже суттєвим з точки зору неможливості швидкої реалізації усього комплексу програми реформи);
- законодавчий контекст (кожна зміна здійснюється щодо того, що функціонує на базі чинного законодавства);
- ширший фінансовий контекст (дуже важливим виявилося визначення, що варіанти рішень, прийняті у Бюджетному Кодексі та в законах про устрій, значною мірою визначають напрямки планованої реформи, хоча водночас обов'язковою буде подальша перебудова механізмів фінансування одиниць самоврядування та органів і інституцій державної адміністрації).

Проте особливо важливим з точки зору стратегії та тактики впровадження реформи є суспільний та політичний контекст.

У результаті ці зауваження та рекомендації будуть настільки адекватними до ситуації та потреб України, наскільки добре нам вдалося ознайомитись – і врахувати – вищезгадані контексти.

3.2. Поетапність реформ – необхідність чи певна праксеологія

Важливим викликом, пов'язаним з реформою, є проблеми, які стосуються її впровадження. Вміла передача влади означає продовження вирішення щоденних справ звичайних людей і буде головним зовнішнім мірилом оцінки реформи.

Враховуючи проблеми впровадження із суспільної точки зору, належить прийняти як аксіому, що більшість як звичайних громадян, так і службовців не особливо прагнуть будь-яких змін у своєму найближчому оточенні. Кожна зміна, навіть та, довготермінові результати якої будуть для людей позитивними, викликає побоювання, відсутність розуміння, але також часто поведінку, яка заперечує потребу змін.

ДОДАТКИ

Варто зауважити, що українська реформа має два аспекти. Перший – це зміна територіального поділу держави на рівні громад та районів. Планується здійснити принципово новий поділ території держави на 1400–1450 громад та 170–180 районів. Окрім того, у рамках громад ми матимемо справу з допоміжним поділом (приблизно на 27–28 тис. одиниць). Натомість не планується (і слушно) територіальних змін на рівні області. Другий аспект реформи – це впровадження на окремих територіях нового територіального поділу одиниць територіального самоврядування, які володітимуть публічно-правовим статусом і діятимуть через свої (обрані) органи: законодавчі та виконавчі або самоврядування громад, районів та областей.

Можна уявити собі таке впровадження реформи, коли втілення в життя її територіального аспекту та аспекту устрою розділяється на два окремі етапи. Перший етап – це виключно впровадження змін поділу території країни без очевидних змін устрою, натомість другий – це зміни устрою, які полягають у створенні відповідних органів і установ, але які відбуваються вже за нового територіального поділу. Можна одночасно впроваджувати і територіальну частину, і частину, яка стосується устрою, але при цьому варто обміркувати дві крайні моделі впровадження. Перша модель – здійснення всіх змін одночасно, намагаючись одномоментною одноразовою дією досягнути мети як стосовно поділу, так і стосовно територіального устрою, який, безумовно, вимагатиме коректування, а якими повинні бути ці корективи – випливатиме лише з досвіду, що буде зібраний після впровадження змін. Це модель, яка приймає концепцію впровадження «найглибшої з можливих», але тільки однієї цілісної зміни, і відповідно, реформи одноразової і радикальної, впроваджуючи на нововизначеному територіальному поділі України територіальне самоврядування не лише в громадах, а й у районах та областях (регіонах). Другий можливий шлях – планування змін на довгий період, наприклад, на три окремі етапи, однак, за умови створення усього плану та конкретного наповнення усієї запланованої реформи.

Розглянемо насамперед проблему реального часу впровадження реформи. Закладаючи реалізацію реформи протягом наступних трьох етапів, час досягнення цілей останнього етапу можна оцінити принаймні у 8 років, починаючи від дати впровадження громад. Це випливає з того факту, що кожен з етапів впровадження самоврядної реформи повинен збігатися з чотирьохрічним циклом виборів в органи самоврядування (закладаючи, що не відбудеться скорочення чотирирічного виборчого циклу). Можна, принаймні, проаналізувати скорочення цієї концепції впровадження на 4 роки, здійснюючи одночасне впровадження реформи на місцевому рівні, тобто на рівні громад та районів одночасно. Слід, однак, усвідомлювати, що наданий вище хід реформи дозволить Україні оволодіти структурою публічних влад, яка б відповідала стандартам та вимогам Європейського Союзу¹⁸ найраніше в 2014, а найімовірніше, – у 2018 році.

Трьохетапна концепція впровадження реформи несе певні загрози в політичному та суспільному аспекті. Це випливає з факту, що кожна реформа, яка полягає в передачі певної частини влади (завдань, повноважень) від одного органу до іншого (а відповідно, від однієї установи до іншої), є як для громадян, так для чиновників і для політиків серйозним стресом, пов'язаним або з багатьма клопотами, або з невиконаними планами, або з побоюваннями. У той же час кожна реформа (точніше, нерозривно з нею пов'язана більша чи менша частка балагану) може бути (переважно є) хорошим політичним інструментом як для політиків правлячої коаліції, так і для опозиції (одні будуть розхвалювати майбутні позитивні результати реформи, інші сильно критикувати існуючий балаган). Окрім того, деякі політики (так звані євросkeptики) критикуватимуть реформу, як «нав'язану» Європейським Союзом та таку, яка послаблює централізовану владу уряду та президента. Інші будуть говорити – і матимуть рацію – що тільки децентралізація влади дозволить їм ввести Україну в Європейський Союз (євроентузіасти).

Натомість чиновники будуть побоюватись, що, якщо в них стане менше обов'язків (у зв'язку з передачею повноважень в інше місце), то, можливо, це буде пов'язано з персональними змінами та звільненнями. З другого боку, чиновники, які прийматимуть на себе нові завдання, боятимуться, що із збільшенням обсягів роботи їх доходи не зростатимуть, і, можливо, вони не дадуть собі ради з більшим обсягом обов'язків. Пересічні громадяни будуть, натомість, побоюватись (і правильно) організаційного балагана, який виникатиме також і з причини їх непоінформованості про устрій, органи влади та структуру апарату.

Підсумовуючи, можна констатувати, що поділ процесу впровадження адміністративно-територіальної реформи на три етапи та внесення змін до Конституції на третьому етапі приведе:

- по-перше, до продовження періоду впровадження принаймні до 2018 року (закладаючи, що в цей період не з'явиться уряд, який буде противником таких реформ);
- по-друге, останній етап реформи або поєднання впровадження реформи в областях із внесенням змін до Конституції вимагатиме дуже серйозних і великих структурних та політичних змін одночасно на всіх трьох рівнях територіального самоврядування, що буде рівнозначно глибоким структурним змінам установ та органів як державної, так і самоврядної адміністрації. Таким чином, Україна буде піддана серії трьох глибоких змін, кожна з яких буде глибшою і викликатиме незадоволення громадян і, відповідно, принесе проблеми для реформаторів.

¹⁸ Rozwazania te – zwlaszcza co do cyklu wyborczego – powinny teraz uwzglednic fakt, ze w związku z rozwiązaniem Rady Najwyższej przez prezydenta Juszczenke na początku października b.r., Ukraine czekają - byc może - nowe, przedterminowe wybory do parlamentu.

3.3. Великі міста в територіальному поділі на рівні району та області

Однією з ключових структурних проблем публічної адміністрації в сучасних європейських державах є включення в територіальний поділ великих міст. Однією з головних проблем є той факт, що в результаті процесів урбанізації функціональна площа міста (у тому числі площа щоденної активності мешканців, визначається місцем проживання і місцем роботи/навчання) на загал виходить далеко поза його адміністративні межі.

Серед великих європейських країн у Німеччині, Польщі, також і в Україні, існує два рівні місцевих структур, окрім гмін/громад, відповідно: *kreis*, *powiat* і *rajon*. Для цих держав характерною проблемою є внесення великих міст в територіальний поділ на другому, вищому місцевому рівні. Так, у Німеччині, як і в Польщі, великі міста виключені з регулярної повітової мережі і – залишаючись гмінами – виконують всі завдання повітів.

Ця модель рішення має принципові переваги. Більші міста володіють інституційним потенціалом, який дозволяє ефективно виконувати значно ширший перелік публічних завдань, аніж у випадку гмін сільського характеру або тих, які володіють лише невеликими осередками міського характеру. Польський досвід дозволяє висловити тезу, що так звані міста на правах повітів часто ефективніше, аніж «звичайні» повіти, виконують повітові публічні завдання. Так відбувається не лише з причини великого інституціонального потенціалу великих міст; причиною є також система фінансування територіального самоврядування, який у Польщі фаворизує гміни по відношенню до повітів і самоврядування воєводств (міста на правах повітів з доходів гмінного характеру «дофінансують» повітові завдання).

З другого боку, таке рішення відрізає саме місто від його ширшого функціонального простору. Польський досвід переконує, що доступні форми співпраці не завжди ефективно застосовуються. Це стосується не лише виконання послуг, а й завдань характеру розвитку, а відповідно, стратегічного і просторового планування. Водночас бюджети міст обтяжені виконанням послуг для більшої кількості осіб, ніж їх мешканці (наприклад, міською інфраструктурою користуються також особи, які в місті лише працюють, послугами середніх шкіл користується молодь з-за меж міста).

Адміністративно-територіальна реформа, яку планує уряд України, створює шанси для запровадження територіального поділу, який відповідатиме сучасним потребам організації держави. **Запропоновані критерії творення громад та їх пропонована кількість (1400–1450) не викликають найменших сумнівів, і, можливо, Україна має шанси побудувати територіальний поділ базового рівня найбільш раціонально серед великих країн Європи.** За дотримання запланованої кількості громад їх розмір забезпечить можливість базування більшості публічних послуг в мережі базових одиниць як на міських територіях, так і в селях, що приведе до значних позитивів. Якщо, однак, у результаті суспільного опору перед об'єднан-

ням теперішніх місцевостей і районів в більші одиниці нові територіальні структури будуть невеликими, позитиви від виділення більших міст можуть бути значними.

3.4. Адміністративна реформа в Україні та європейські стандарти

Автори реформи концентруються на безсумніво необхідних змінах у територіально-адміністративному поділі української держави. Проведено дуже серйозну роботу в напрямку «моделювання» пропонованого поділу, про що свідчить пропоновані законодавчі критерії творення громад та районів, значною мірою набагато конкретніші, аніж ті, які були прийняті в Польщі.

Норми Євросоюзу не відносяться натомість до рівнів NUTS 4 і 5. Автори проектів не висловилися в наданих документах щодо свого ставлення до рівня NUTS, на якому перебувають громади. Можна вважати, що це був для них рівень 4 (у випадку створення допоміжних одиниць громади) або 4/5. Акцентуючи, що пропонований поділ на громади можна вважати за раціональний та обґрунтований, було б необхідно однозначно вказати на те, що громади перебувають на рівні NUTS 5, одночасно з ідентифікацією одиниць рівнів NUTS 4 і NUTS 3.

Разом з тим необхідно підкреслити, що пропонований метод утворення громад є придатним та пристосованим до сільських територій та територій мале місто – село. Відкидаючи польську інституцію міст на правах повіту, автори проектів не вказують методу вирішення проблеми устрою більших міст, не кажучи вже про метрополійні території, стосовно яких немає хорошого польського досвіду, але існує вартий уваги досвід інших країн Європи, починаючи від дуже різноманітного інституційно німецького досвіду.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

4.1. Впровадження реального територіального самоврядування на місцевому рівні повинно опиратись на принципи реальної автономії його діяльності стосовно державної адміністрації

Ця автономія повинна здійснюватися за умови збереження державними інституціями безстороннього та ретельного контролю за відповідністю праву дій самоврядування. У цьому розумінні влада і адміністрація територіального самоврядування повинні трактуватись як інтегральна та автономна частина політичної влади і публічної адміністрації держави.

Автономія устрою

Польський досвід демонструє, що ставка на реальну автономію гмінного самоврядування і відмова від змішаних урядово-самоврядних адміністративних структур на рівні повіту та воєводства (воєвода як керівник урядової та самоврядної адмі-

ДОДАТКИ

ністрації у воєводстві, староста як керівник спільної урядової та самоврядної адміністрації в повіті, заплутана схема призначення урядом та самоврядуванням керівників цих адміністрацій) були найважливішим джерелом успіху реформ і досягнення найкращих результатів у сфері реалізації публічних завдань і місцевого розвитку, ніж сподівались у найоптимістичніших прогнозах.

Автономія місцевого самоврядування повинна опиратися в першу чергу на вільні вибори та автономію у виборі місцевої влади. Таке рішення щодо устрою виступає гарантом і зберігає автономію місцевого самоврядування.

Компетенційна автономія

Другою підпорою для реальної автономії територіального самоврядування в Польщі є зрозумілий та чіткий поділ публічних завдань між урядовою адміністрацією та самоврядуванням, який максимально виключає дублювання або перекривання завдань, а відповідно, й обмежує можливість виникнення конфліктів і суперечок між урядовою та самоврядною адміністраціями.

Фінансова автономія

Останнім фундаментом автономії самоврядування є володіння власним бюджетом і власними доходами в масштабі, який покриває видатки на рівні понад 50%.

Дохідна база самоврядування є надто вузькою і повинна бути однозначно розширенна. Рекомендується впровадження в життя податку з нерухомості (податок за землю збирається) як основного джерела бюджету самоврядування.

Істотним елементом фінансових рішень в Україні повинно стати впровадження категоризації громад/міст у контексті проектування вирішення проблеми власних доходів. Цього елемента не вистачало в польській реформі самоврядування і до сьогодні система фінансування гмін значною мірою базується на вирівнюючих трансферах з бюджету держави для гмін із власними доходами, які не дозволяють реалізувати основні власні завдання.

4.2. Інституція делегування державній адміністрації завдань територіального самоврядування повинна бути ліквідована як така, що суперечить ідеї самоврядування

Наступною проблемою зі сфери компетенції та реалізації завдань одиницями самоврядування є проблема делегування завдань одиницями самоврядування для реалізації державною адміністрацією. Визнано, що створення територіального самоврядування мусить цілком опиратись на самостійну реалізацію самоврядуванням відведеніх йому завдань і не може створюватися ситуація вторинного делегування цих завдань урядовій адміністрації.

4.3. Слід зміцнити позиції обраного в безпосередніх виборах війта/бургомістра

Згідно з аналізом, який проведений у пункті 3.6 даного звіту, осмислення потребує становище та сфера повноважень війта/бургомістра, а також його зв'язки із законодавчим органом одиниці територіального самоврядування.

По-перше, якщо прийнято, що війт обирається в прямих виборах, а відповідно, на такій самій основі, які і рада, необхідно надати йому максимально можливі конституційні повноваження виконавчого органу громади (а не громадської ради), без формального використання, навіть тимчасово, такого визначення. Це означає, що виконавчий комітет ради необхідно було б перетворити в орган, який приймає рішення тільки в питаннях, які чітко описані в законі, в той час, коли війт, а не виконавчий комітет, як зараз, отримав би загальні виконавчі повноваження, у тому числі повноваження надання індивідуальних рішень у питаннях зі сфери публічної адміністрації. Відповідно, не повинна виникати диспропорція між мандатом війта та його повноваженнями. Володіючи найсерйознішою довірою – від прямих виборів – війт має невеликі повноваження, а більшість влади була віддана в руки обраного опоредковано виконавчого комітету.

4.4. Слід підтримувати активність та співучасть мешканців в управлінні місцевими справами, зберігаючи водночас інтегрованість громад як базових адміністративних одиниць.

Принципи утворення та функціонування допоміжних одиниць

Механізми, які стосуються допоміжних одиниць (старости, квартальні ради) кваліфікуються залежно від характеру громади (сільські, міські). Такий механізм рішення є цілком обґрунтований, однак у контексті інтегрованості устрою важливим є збереження одноманітності щодо принципів їх функціонування. Це не означає, однак, що в кожній громаді допоміжні одиниці повинні функціонувати ідентично. У законі повинні бути врегульовані виключно основні правила, залишаючи свободу конкретних рішень місцевим владам.

Право на утворення допоміжних одиниць повинно випливати безпосередньо із закону, однак органом, який їх утворює, має бути рада громади.

Принципи співпраці самоврядування з органами самоорганізації мешканців

Запрограмованість у рамках реформи різноманітних форм самоорганізації мешканців дає можливість використання потенціалу місцевих спільнот. Звідси випливає, що було б добре, якби прийняті рішення були, з одного боку, еластичними, а з

ДОДАТКИ

другого, — визначені законодавчо методом, який не викликає сумнівів щодо можливості їх створення та функціонування.

4.5. Необхідно забезпечити органам одиниць територіального самоврядування допоміжний апарат

Наступною істотною проблемою, пов'язаною з виконанням завдань територіальним самоврядуванням із впровадження реформи, є **забезпечення в момент її старту передачі самоврядуванню тієї частини державної адміністрації**, яка реалізовувала ті завдання, законодавчо впроваджуючи реформу, а там, де немає такої можливості, необхідно передбачити відповідний період *vacatio legis*, наприклад 6 місяців на створення такої адміністрації та її підготовку для виконання відповідних завдань.

4.6. Доречним є створення окремої інституції, яка б контролювала діяльність територіального самоврядування, особливо правильність фінансового управління

Створення одиниць територіального самоврядування, яке функціонує автономно (за формулюванням польської конституції, «від свого імені і на власну відповідальність») означає необхідність побудови відповідних форм контролю держави за їх діяльністю.

Контроль за бюджетно-фінансовими діями вимагає володіння державою спеціальним чиновницьким апаратом. Акцентуємо увагу на можливості організації — за польським прикладом — спеціальних контрольних інституцій, які в польській адміністративній системі називаються регіональними рахунковими палатами. Вони не є безпосередньо підпорядковані ані загальній урядовій територіальній адміністрації (у польських умовах — воєводі), ані податковій адміністрації. Їх головним завданням є контроль над відповідністю законодавству всіх рішень органу територіального самоврядування, починаючи з їх бюджетних ухвал.

4.7. Бажаним є вироблення повної цільової моделі реформи так, щоб тимчасові рішення не ускладнювали побудови майбутнього територіального устрою на всіх рівнях поділу

Необхідно було б якнайшвидше розпочати суспільну (громадянську) та політичну дискусію на тему повної моделі реформи, чітко при цьому демонструючи, що добре проведена реформа повинна бути пов'язана з ґрунтовною перебудовою як структури устрою територіального самоврядування, так і ґрунтовною перебудовою територіального поділу. Так зване віконце реформ чи найефективніший час для проведення реформи в даній країні (тобто реформ з одночасним праґненням і політиків, і суспільства) з'являється дуже рідко, окрім того, воно виникає, як правило, під час пер-

ших місяців діяльності нового уряду. Варто також взяти до уваги той факт, що – особливо в країнах з не зовсім стабільною демократичною системою – «віконце реформ» може з'явитися цілком несподівано й еліта змін, якщо не буде підготовлена, може мати труднощі із впровадженням реформ.

Варто замислитися, чи дискусія про реформу не могла б бути пов'язана з дискусією про вступ України до Європейського Союзу. Можливо, тоді вдалося б досягти так званого ефекту важеля, тобто підтримки цих реформ особами, які підтримують вступ України в UE.

Варто теж пам'ятати, що повна модель реформи охоплює такі сфери:

- встановлення нового базового територіального поділу держави;
- визначення рамок устрою адміністрації в новому поділі держави і структури одиниць, які в ньому функціонують;
- правові засади та засади поділу публічних завдань у новій структурі публічної адміністрації;
- порядок отримання майна адміністративно-територіальними одиницями;
- фінансування адміністративно-територіальних одиниць.

4.8. Необхідно негайно розпочати роботу над підготовкою як правової, так і організаційної системи впровадження реформи

Впровадження підготовленої реформи вимагає різноманітних дій, до яких необхідно відповідним чином приготуватись як в аспекті визначення методології їх впровадження (окреслення та опис відповідних процесів), так і створення структур, відповідальних за їх реалізацію. По-перше, обов'язково потрібно утворити нові інституції, насамперед нові установи. По-друге, новим інституціям необхідно передати вже існуючі і діючі «у старому укладі» матеріальні та людські засоби. Ускладнення виникатимуть з того факту, що нові інституції (як на рівні громади, так і на рівні району) будуть створюватись в інших, аніж до цього часу, адміністративних одиницях. Окремою проблемою є підготовка проекту бюджетів для нових одиниць та передача справ, які перебувають у процесі виконання.

Сфери впровадження реформи

Повна підготовка до впровадження реформи публічної адміністрації повинна охоплювати підготовку концепції та аналітичну підготовку в таких сferах:

- Законодавчі дії, які полягають в підготовці проектів закону (законів) про впровадження і які регулювали б принципи переходу від старої до нової системи територіальної адміністрації.
- Організаційна підготовка, а відповідно, визначення структур, відповідальних за провадження реформи, у тому числі –

ДОДАТКИ

- за проведення інвентаризації існуючих засобів та справ, які перебувають у процесі розгляду;
 - проведення нового розміщення засобів (серед цього комунального майна) та справ, які перебувають у процесі розгляду до новостворених адміністративно-територіальних одиниць;
 - поширення інформації про нову організацію адміністрації;
 - проведення підготовки та навчань для працівників територіальної адміністрації;
 - здійснення необхідних інтервенцій у тракті впровадження реформи.
- Підготовка концепції та відповідних структур, які служитимуть для моніторингу ходу підготовчих дій і результатів впровадження реформи в життя.
 - Підготовка концепції оцінювання результатів реформи та методу внесення правок та коректив правового характеру.
 - Підготовка концепції інформування суспільства про реформу.

Принцип неперервності роботи адміністрації

Перше питання, яке потребує розв'язання, пов'язане з органами публічної влади. Необхідно тут вирішити такі проблеми зі сфери устрою:

- Коли перестають діяти органи публічної влади, пов'язані зі старим адміністративно-територіальним устроєм?
- Як і коли слід здійснити вибір осіб, які виконуватимуть функції в органах публічної влади в новому адміністративно-територіальному устрої?
- З якого часу починають діяти нові органи?

Ключова проблема, яку необхідно вирішити, пов'язана з принципом неперервності роботи адміністрації. Відповідно, не може бути так, що на даній території перестає функціонувати публічна влада, коли особи, які виконують функції органів публічної влади, втрачають юридично підкріплене право прийняття рішень або видання розпоряджень, а ще не обрано нову владу або ще не розпочали роботу ті особи, які виконуватимуть функції органів публічної влади в новій територіально-адміністративній системі.

Завдання та порядок впровадження реформи

Окрім того, було б варто, також за допомогою впроваджувального закону визначити ключові принципи та порядок переходу від «старої» до «нової» системи. Наприклад:

- 1) Хто з міністрів в уряді відповідає за впровадження територіально-адміністративної реформи?
- 2) Яка структура системи, відповідальної за впровадження реформи:

- Видається, що необхідно створити міжвідомчу робочу групу під керівництвом міністра, який відповідатиме за впровадження реформи. Група повинна відповідати:
 - за підготовка та оцінювання законодавчих проектів у сфері передачі повноважень;
 - за моніторинг дій із впровадження реформи;
 - за підготовку навчань для працівників державної територіальної адміністрації;
 - за поширення інформації про реформу.
- Необхідно обдумати потребу децентралізації управління впровадженням реформи, що було б пов'язано з необхідністю призначення на місцях осіб, які б відповідали за реалізацію дій із впровадження реформи. Призначення цих осіб та сфера їх повноважень мають випливати із закону про впровадження реформи. Можна розглянути, з огляду на досвід Польщі, такий варіант, щоб ввести 24 делегатів з питань впровадження реформи, які призначаються на рівень області. Це повинні бути високопоставлені державні чиновники. Свою роботу делегати повинні розпочати принаймні за три місяці до початку введення в дію законів про устрій. Це могли б бути чиновники високого рівня, які б призначались на свої посади прем'єром (хоча, як варіант варто розгляднути можливість включення Президента України в процес їх призначення). Вони мали б відповідати:
 - за підготовку державної адміністрації на територіях «старих» громад та районів до трансформації на території «нових» громад та районів;
 - за координацію передачі майна та персоналу зі «старих» до «нових» установ;
 - за співпрацю з «новими» органами територіального самоврядування, у тому числі допомога їм на початковій стадії впровадження реформи.

У разі призначення таких делегатів варто було б передбачити існування допоміжного апарату для них, наприклад у формі груп впровадження на території області.

Лише маючи підготовлену концепцію впровадження реформи, починаючи від проблеми втілення в життя законів про устрій та методів початку функціонування нових органів і закінчуючи структурою впровадження реформи та вирішенням майнових, індивідуальних проблем й адміністративних справ, які перебувають на стадії вирішення, архівних питань, слід приступати до підготовки проектів закону (законів) із впровадження реформи, які регулюватимуть принципи переходу від старої до нової системи територіальної адміністрації.

Виробничо-практичне видання

Ткачук Анатолій Федорович

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: ВІД ПОТРЕБИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ

(робочий зошит)

Інститут громадянського суспільства м. Київ, бульв. Дружби народів, 22, к. 21
тел./факс: 529-73-94

ел. пошта: csi@csi.org.ua

Інтернет сторінка: www.csi.org.ua

Видавець: Товариство з обмеженою відповідальністю інформаційно-консульта-
ційний центр „Легальний статус“
м. Київ, бульв. Дружби народів, 22, к. 21.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції ДК 726 від
18.12.2001 р.

Виготовлювач: «Забєліна-Фільковська Т.С. і компанія Київська нотна фабрика»
04080, м. Київ, вул. Фрунзе, 51а.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції, ДК 3983 від
17.02.2011 р.

Підписано до друку з оригінал-макету 11.02.2013 р.

Формат 84x108 1/16. Умовн.друк. арк. 11,67 Тираж 1000 прим.
