

ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ

Нові інструменти реалізації потенціалу місцевого самоврядування в Україні

Інформаційно-аналітичні матеріали до конференції

ДОНЕЦЬК – 2009

ЗМІСТ

1. Проблеми формування державної політики у сфері місцевого самоврядування.....	3
2. Місцеве самоврядування і децентралізація в Україні: оптимальні шляхи задоволення потреб громад.....	6
2.1. Реформування адміністративно-територіального устрою.....	6
2.2. Реформування системи органів місцевого самоврядування та системи місцевих державних адміністрацій.....	10
2.3. Підвищення ефективності контролю місцевих рад за діяльністю виконавчих органів рад та місцевих державних адміністрацій.....	13
2.4. Удосконалення виборчих систем, що застосовуються на місцевих виборах.....	14
2.5. Удосконалення правового регулювання безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.....	17
2.6. Підвищення відкритості діяльності органів місцевого самоврядування.....	19
2.7. Удосконалення регулювання адміністративних процедур та засад діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.....	22
3. ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	24

1. Проблеми формування державної політики щодо місцевого самоврядування

Дискусії щодо необхідності реформування системи владних інституцій на місцях у напрямі наближення організації та змісту діяльності органів місцевого самоврядування до потреб і запитів членів територіальних громад ведуться вже давно. Політиками та експертами здійснювались і продовжують здійснюватись кроки, спрямовані на перенесення змісту цих дискусій у практичну площину: на розгляд Верховної Ради України періодично вносяться законопроекти, спрямовані як на забезпечення системного реформування влади на місцях, так і на удосконалення окремих аспектів діяльності органів місцевого самоврядування. Разом з тим, результативність цих кроків є невисокою. Адже окрім прийняття декількох законів (Бюджетного кодексу України, Законів „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про службу в органах місцевого самоврядування”) та спрямованих на забезпечення їх виконання підзаконних актів, в актив реформи місцевого самоврядування за останні сімнадцять років зарахувати практично нічого. Не в останню чергу це зумовлено суттєвими прорахунками у формуванні та здійсненні державної політики щодо місцевого самоврядування, описаними нижче.

Опис проблеми

Процес формування державної політики щодо місцевого самоврядування містить низку недоліків:

- ***відсутність комплексного бачення всіх проблем, пов'язаних з реформуванням.*** У європейських країнах, як правило, проблеми, які потребують вирішення у тій чи іншій сфері (міське самоврядування, соціальна політика, будь-яка інша галузь) визначаються не одним суб'єктом, а всіма зацікавленими учасниками процесу реформування. Базовий документ для визначення проблематики готується одним суб'єктом, що здійснює формування державної політики у відповідній сфері. Після цього проводиться публічне обговорення такого документу – не лише у форматі круглих столів та конференцій за участі суб'єктів, яких стосується зміст документу, але і шляхом надання можливості будь-якій зацікавленій особі внести пропозиції щодо його змісту – або у письмовій формі, або через мережу Інтернет. Зміст та результати розгляду таких пропозицій також оприлюднюються, причому у ряді країн орган, відповідальний за опрацювання пропозицій наводить аргументи за або проти врахування тієї чи іншої з них. За такого підходу у органа, що здійснює формування політики, та суб'єктів, на яких така політика впливатиме, або які забезпечуватимуть її втілення в життя, формується спільне бачення змісту та обсягу проблем, які потребують вирішення. Перелік таких проблем являє собою т.зв. „зелену книгу” реформи, проекту рішення, концепції. Визначення проблем, які потребують вирішення у певній сфері, в Україні відбувається по-іншому: по-перше, проблеми визначаються відразу із шляхами та етапами їх вирішення (для підтвердження такого висновку достатньо проаналізувати зміст будь-якої Концепції тієї чи іншої реформи, законопроекту); по-друге, зміст обговорень, аргументи „за” і „проти” у більшості випадків ніяк не фіксуються (фіксується переважно факт проведення обговорення і його загальний підсумок); по-третє, відбір учасників обговорення (насамперед, у формі круглих столів, конференцій тощо) здійснюється безпосередньо ініціатором обговорення, відповідно – певна частина зацікавлених суб'єктів „вибуває” з процесу обговорення і не має можливості навести свої аргументи; по-четверте, тривалість обговорень, як правило, не встановлюється, сам факт їх початку не оприлюднюється, і пропозиції в рамках обговорень у багатьох випадках пропонується надати у нереально короткий строк. На практиці застосування такого підходу

призводить до трьох основних наслідків: 1) значна частина проблем, які потребують вирішення, у підсумковому стратегічному документі не знаходить відображення; 2) суб'єкти, на яких може вплинути прийняття стратегічного документу, втрачають інтерес в участі у доопрацюванні документу, або і взагалі не мають можливості взяти участь у його доопрацюванні; 3) підготовлений документ не має підтримки більшості суб'єктів, на яких може вплинути його прийняття;

- **відсутність комплексного бачення можливих і прийнятних за існуючих умов шляхів вирішення проблем, пов'язаних з реформуванням.** У європейській практиці на основі „зелених книг” напрацьовуються т.зв. „білі книги” – документи, які визначають варіанти вирішення поставлених проблем. Підготовка „білих книг” здійснюється у тому ж порядку, що і підготовка „зелених книг” – тобто публічно, з максимальним залученням зацікавлених сторін, висвітленням результатів дискусій, наведених аргументів, причин їх неврахування. Відповідно, запропоновані шляхи вирішення проблем враховують інтереси більшості учасників обговорень. В Україні, як зазначалось, проблеми реформи визначаються одночасно із шляхами їх вирішення, з невисоким рівнем публічності і залучення зацікавлених суб'єктів. В результаті запропоновані варіанти вирішення або не є загальноприйнятними, або не є комплексними. В аспекті реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування це знаходить вираження, зокрема, у тому що базові концепції у цій сфері напрацьовано в межах положень чинної Конституції, без перегляду якої кардинальне реформування є складним, а то і взагалі неможливим.
- **недоліки алгоритму реформування.** Хоча концепції реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування ще не затверджено, а повного фінансово-економічного обґрунтування реформи поки що не проведено, профільним Міністерством вже напрацьовано ряд законопроектів, спрямованих на впровадження заходів, передбачених концепціями. Відповідно, можливий перегляд змісту концепцій або виявлення відсутності необхідних фінансових ресурсів для впровадження передбачених ними заходів, може призвести до того, що проведена нормопроектувальна робота виявиться або марною, або потребуватиме вжиття додаткових заходів щодо доопрацювання підготовлених законопроектів. У той же час, підготовки проекту конституційних змін, необхідних для створення правових передумов прийняття законів „Про адміністративно-територіальний устрій”, „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про місцеві державні адміністрації” підготовлено не було. Інформування громадськості з питань реформ передбачається здійснити в майбутньому, хоча було б доцільно розпочати таке інформування вже зараз, тим більше що певні засоби такого інформування (наприклад, розміщення стенограм обговорень на круглих столах, конференціях, додаткових роз'яснювальних матеріалів до підготовлених Міністерством документів) не потребують витрат бюджетних коштів.
- **відсутність належного фінансово-економічного обґрунтування шляхів вирішення проблем, пов'язаних з реформуванням.** В українській практиці фінансово-економічне обґрунтування є одним з етапів реалізації концепції реформи. Так, фінансово-економічне обґрунтування реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування планується здійснити на певному етапі після схвалення концепцій таких реформ (які вже заздалегідь визначають шлях проведення реформи). Таким чином, якщо на етапі фінансово-економічного обґрунтування виявиться, що заплановані концепціями заходи реалізувати за рахунок наявних фінансів неможливо, виникне питання про доцільність проведення всіх попередніх заходів щодо підготовки і прийняття цих концепцій. Самі ж концепції стануть звичайними деклараціями про наміри, реалізація яких у найближчій перспективі буде малореальною. З огляду на це, фінансово-економічне обґрунтування має здійснюватись на етапі обговорення

можливих шляхів вирішення проблем, а наявність чи відсутність ресурсів – аргументом відповідно на користь або проти відповідного варіанту вирішення.

- **відсутність додаткових роз'яснювальних (супровідних) документів до концепцій реформ, законопроектів у сфері адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.** На веб-сторінці Мінрегіонбуду оприлюднено всі напрацьовані Міністерством документи з питань реформування відповідно адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Безперечно, такий крок підвищує рівень публічності діяльності Міністерства та заслуговує на позитивну оцінку. Разом з тим, належне пояснення змісту відповідних документів (наприклад, аргументація запропонованих підходів, констатація факту існування альтернативних варіантів вирішення, причин їх неврахування тощо) на веб-сторінці відсутні. В результаті запропоновані шляхи вирішення проблем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у разі їх схвалення можуть не отримати необхідного рівня підтримки зацікавлених суб'єктів та суспільства в цілому, а відтак – залишитись нереалізованими.

Пропозиції щодо вирішення проблеми

1. Формування політики щодо місцевого самоврядування доцільно здійснювати у відповідності до європейських стандартів. Це передбачає:

- підготовку „зеленої книги” реформи (книга повинна містити вичерпний перелік проблем, які потребують вирішення при проведенні реформи) Міністерством регіонального розвитку та будівництва; визначення строків її публічного обговорення; забезпечення можливості висловлення позицій щодо переліку проблем, які потребують вирішення, всіма потенційно зацікавленими учасниками дискусії; оприлюднення відповідних позицій, результатів їх розгляду на веб-сторінці Міністерства; оприлюднення остаточного варіанту „зеленої книги” на веб-сторінці Міністерства; залучення ЗМІ у процес інформування про роботу над „зеленою книгою”;
- підготовку Міністерством „білої книги” реформи (повинна містити можливі шляхи вирішення поставлених проблем); проведення фінансово-економічного обґрунтування кожного з можливих шляхів; визначення строків її обговорення; проведення публічного обговорення книги; оприлюднення позицій зацікавлених сторін та результатів їх розгляду; оприлюднення остаточного варіанту „білої книги” на веб-сайті Міністерства; залучення ЗМІ у процес інформування про роботу над „білою книгою”;
- покладення змісту „білої книги” в основу Концепції реформи, затвердження Концепції Кабінетом Міністрів України;
- підготовку на базі затвердженої Концепції проектів необхідних законодавчих актів, у тому числі – проекту змін до Конституції; проведення публічного обговорення таких актів у тому ж порядку, що і „зеленої” та „білої книг”; забезпечення прийняття у пріоритетному порядку актів, які не потребують змін до Конституції; забезпечення схвалення змін до Конституції України (після проведення виборів Президента України) та актів, розроблених на основі проекту змін до Конституції;
- забезпечення практичного впровадження прийнятих законодавчих актів.

2. Доцільно створити правові передумови для підвищення прозорості формування державної політики в цілому, у тому числі у сферах реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Такі передумови можуть передбачати:

- схвалення нового закону, який враховуватиме вищенаведені пропозиції щодо формування політики (в частині публічних обговорень, оприлюднення інформації, залучення ЗМІ та громадськості у процес формування політики, підготовки документів, які відповідають змісту „зелених” та „білих” книг);
- удосконалення та розширення дії Закону „Про державні цільові програми” (цей закон тісно пов’язаний з формуванням державної політики у відповідних галузях управління) з урахуванням вищенаведених пропозицій щодо удосконалення формування державної політики.

3. Доцільно схвалити Закон „Про асоціації органів місцевого самоврядування”.

Схвалення такого закону стане важливою передумовою для активізації залучення органів місцевого самоврядування у процес формування державної політики щодо місцевого самоврядування, обговорення реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

2. Місцеве самоврядування і децентралізація в Україні: оптимальні шляхи задоволення потреб громад

2.1. Реформування адміністративно-територіального устрою

Опис проблеми

Система адміністративно-територіального устрою України визначена статтею 133 Конституції України, згідно з якою цю систему складають Автономна республіка Крим, 24 області, міста (у тому числі два міста зі спеціальним статусом), райони в містах, селища і села. Основними проблемами адміністративно-територіального устрою України є¹:

- відсутність передумов для кардинального реформування системи адміністративно-територіального устрою. В Конституції України зафіксовано вичерпний перелік областей (24) та їх назви, що загалом не відповідає зарубіжній практиці і унеможливує перегляд їх кількості без внесення змін до Конституції. Закріплення за містом Севастополем спеціального статусу, на нашу думку, є доцільним лише за умови базування у ньому Чорноморського флоту Російської Федерації, з огляду на це дія конституційних положень в частині статусу цього міста має бути напряму пов’язана зі строками базування зазначеної бази Чорноморського флоту. Конституція України не передбачає можливості закріплення за окремими містами (за винятком Києва і Севастополя) спеціального статусу, хоча можливість надання такого статусу містам відповідним законом мала б бути передбачена. Існування районів у містах (стаття 133 Конституції) породжує дискусії про існування окремих громад районів у містах, у зв’язку з чим доцільність збереження цієї одиниці адміністративно-територіального устрою є доволі сумнівною;
- окремі поняття та конституційні засади адміністративно-територіального устрою є суперечливими. Наприклад, відповідно до статті 132 Конституції територіальний устрій ґрунтується, зокрема, на такому принципі як „поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади”, хоча у цій статті було б доцільно прямо закріпити принцип децентралізації здійснення державної влади. Понятійний апарат Основного Закону в частині визначення засад побудови і системи адміністративно-територіального устрою, є неузгодженим: у назві Розділу IX та статті 132 Конституції йдеться про

¹ Більш детально див. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / Івашина Ю.Ю., Карпінський Ю.О., Кравченко В.В., Куйбіда В.С., Лебединська О.Ю. та ін. – К.: Поліграфічний центр „Геопринт”, 2007. – С. 30 – 57.

„територіальний устрій” України, у статті 133 – про „адміністративно-територіальний устрій”;

- невпорядкованість системи адміністративно-територіального устрою. Така невпорядкованість полягає у тому, що одні й ті ж самі адміністративно-територіальні одиниці можуть належати як до третього (якщо вони не входять до складу інших адміністративно-територіальних одиниць), так і до четвертого рівня (якщо вони включаються до складу інших територіальних одиниць, зокрема – міст обласного значення) ієрархії;
- відсутність узагальненої назви для кожного з рівнів ієрархії. Наприклад, рівень району включає райони та міста обласного значення, базовий рівень (третій рівень ієрархії) включає міста районного значення, селища, села, райони в місті;
- невідповідність реальної системи адміністративно-територіального устрою вимогам Конституції: всупереч Основному Закону зберігаються створені ще за радянських часів такі складові системи адміністративно-територіального устрою як селища міського типу, сільські, селищні, міські ради;
- порушення принципу компактності адміністративно-територіальних одиниць. Окремі адміністративно-територіальні одиниці включають анклави (частини суміжних районів) або цілі села, селища та міста, які адміністративно входять до складу інших адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, селище Коцюбинське територіально знаходиться в межах міста Києва, але адміністративно включається до складу Київської області².
- відсутність чітких критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць та віднесення їх до певного типу. Зокрема, окремі міста за чисельністю населення поступаються селищам, кількість жителів окремих сіл перевищує кількість жителів селищ, статус міст обласного значення у ряд випадків присвоєно без належного обґрунтування;
- існування тенденції до подрібнення адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні адміністративно-територіального поділу. Так, попри загальне зменшення кількості сільського населення, загальна кількість сіл постійно збільшується. В системі існуючого територіального устрою існують адміністративно-територіальні одиниці, які взагалі не мають жителів, але не зняті з адміністративного обліку;
- значна віддаленість адміністративних центрів адміністративно-територіальних одиниць. У ряді областей (Луганська, Одеська, Полтавська, Херсонська, Чернігівська) райони суттєво віддалені від адміністративних центрів областей, що ускладнює надання адміністративних послуг кінцевим споживачам – членам відповідних територіальних громад;
- відсутність чітко визначених меж адміністративно-територіальних одиниць, а також науково обґрунтованих критеріїв визначення таких меж.

Існування цих проблем призводить до ряду негативних наслідків, зокрема - ускладнення здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій та повноважень; ускладнення надання адміністративних послуг членам територіальних громад; створення передумов для компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування; неспроможність окремих органів самоврядування ефективно здійснювати свої повноваження в силу відсутності достатніх для їх реалізації ресурсів; порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування; обмеження можливостей для реформування системи

² Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / Івашина Ю.Ю., Карпінський Ю.О., Кравченко В.В., Куйбіда В.С., Лебединська О.Ю. та ін. – К.: Поліграфічний центр „Геопрінт”, 2007. – С. 35.

адміністративно-територіального устрою відповідно до законів (через наявність недоліків у конституційному регулюванні відповідних відносин)³.

Пропозиції щодо вирішення проблеми

1. Існуюча система адміністративно-територіального устрою потребує суттєвого реформування. Здійснення цього завдання лише шляхом прийняття нових законів або шляхом внесення змін до чинних законодавчих актів, видається малореальним, оскільки кардинальна реформа адміністративно-територіального устрою не може обійтись без перегляду Основного Закону.

1.1. Зміни до Конституції України в частині перегляду системи адміністративно-територіального устрою можуть передбачати:

- уточнення понятійного апарату Конституції – замість поняття територіального устрою у тексті Конституції доцільно вживати поняття „адміністративно-територіального устрою” (на сьогодні ці поняття вживаються одночасно);
- вилучення зі статті 132 Конституції такого принципу адміністративно-територіального устрою, як поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади;
- перегляд базової одиниці адміністративно-територіального поділу – такою одиницею має стати громада (округ, волось чи інша адміністративна одиниця з подібною назвою), а не село, селище, місто; при цьому існуючі села, селища та міста можуть або ліквідуватись, або зберігатись (як поселення; при цьому поселення не вважається територіальною основою для здійснення місцевого самоврядування);
- вилучення з тексту Конституції України переліку областей – кількість областей має визначатись залежно від управлінських потреб, може бути збільшена або зменшена;
- закріплення у Конституції України лише загальної (трирівневої) структури адміністративно-територіального устрою (громада, субрегіональний та регіональний рівні), без визначення вичерпного переліку структурних елементів кожного з рівнів адміністративно-територіального поділу (відповідні відносини мають регулюватись законом);
- у зв'язку з переглядом базового рівня адміністративно-територіального устрою – закріплення за Києвом статусу не міста, а Київської міської громади чи міста-регіону (до складу такої громади можуть входити і прилеглі поселення – міста, селища, села);
- можливість закріплення спеціального статусу за містом Києвом та іншими міськими громадами, визначеними законом (при цьому у Конституції можуть бути визначені загальні критерії надання такого статусу певній міській громаді);
- ліквідацію районів у місті як структурного елемента системи адміністративно-територіального устрою.

1.2. На сьогодні пропонується декілька моделей майбутньої організації адміністративно-територіального поділу, суть яких викладена нижче:

- базовою одиницею адміністративно-територіального поділу має стати район та місто з правами району (такі права надаються містам з населенням до 30 000 членів

³ Наведений перелік негативних наслідків існуючих вад адміністративно-територіального устрою не є вичерпним. Більш детально див. Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою України, підготовлену Міністерством регіонального розвитку та будівництва. - http://minregionbud.gov.ua/news/data/attach/1670/concept_ter_ustr.doc; Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / Івашина Ю.Ю., Карпінський Ю.О., Кравченко В.В., Куйбіда В.С., Лебединська О.Ю. та ін. – К.: Поліграфічний центр „Геопринт”, 2007. – С. 57 – 58.

територіальних громад), а вищою ланкою в системі адміністративно-територіального устрою – обласний рівень. Відповідно, існуючі одиниці адміністративно-територіального устрою – села, селища та міста, в рамках цієї моделі не вважаються окремими адміністративно-територіальними одиницями. Потенційні переваги цієї моделі є значно меншими, ніж недоліки, до яких може призвести її запровадження. Серед недоліків, зокрема - віддалення центрів надання управлінських послуг від кінцевих споживачів; збереження централізованої дворівневої системи місцевих державних адміністрацій; перетворення великих міст на сукупність районів (що ускладнить управління цілісною міською інфраструктурою, яка існує нині); руйнування існуючої триланкової системи адміністративно-територіального устрою (що потребує кардинальних змін до Конституції, Бюджетного, Земельного кодексів в частині розмежування видатків між місцевими бюджетами та повноважень у сфері управління земельними ресурсами). Крім того, така модель може бути запроваджена лише у невеликих за площею та населенням державах, до яких Україна не належить;

- реформується лише базовий рівень адміністративно-територіального устрою – села, селища та міста, на базі яких утворюються відповідні територіальні громади (сільські, селищні, міські), всі інші рівні адміністративно-територіального устрою (першого та другого рівнів ієрархії) не зазнають суттєвих змін. Така модель відображена у підготовленій Міністерством регіонального розвитку та будівництва Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України і забезпечує часткове приведення системи адміністративно-територіального устрою у відповідність до європейських стандартів (зокрема, вона враховує принцип повсюдності місцевого самоврядування). Проте зазначена модель залишає невирішеною проблему статусу великих міст обласного і районного значення;
- базовою одиницею адміністративно-територіального устрою є сільська, селищна, міська громада районного міста (з визначеною кількістю жителів); проміжним рівнем адміністративно-територіального устрою є райони та міста-райони; перший рівень адміністративно-територіального устрою представлений містами зі спеціальним статусом, областями та Автономною Республікою Крим; вводиться додаткова адміністративна одиниця у вигляді департаменту на базі адміністративних одиниць, які на сьогодні є територіальною основою для діяльності органів державної влади (адміністративних та інших судів, прокуратури, територіальних підрозділів деяких міністерств та інших центральних органів виконавчої влади тощо). Загальні риси цієї моделі (в частині запровадження громад як базового рівня адміністративно-територіального устрою, можливості надання районного та обласного статусу містам) відображено у проекті Закону „Про внесення змін до Конституції України” від 31.03.2009 р., внесеному на розгляд парламенту Президентом України⁴.

2. На законодавчому рівні мають бути уточнені принципи адміністративно-територіального устрою, визначені Конституцією України, ознаки адміністративно-територіальних одиниць, підстави їх утворення, реорганізації та ліквідації, порядок визначення їх меж. У разі закріплення в Конституції такої базової одиниці адміністративно-територіального устрою як громада, яка включає в себе поселення, – на законодавчому рівні мають бути визначені критерії віднесення поселень до того чи іншого виду, порядок визначення і зміни меж поселень, критерії визначення адміністративних центрів громад, типи громад.

Ці завдання можуть бути вирішені шляхом прийняття Закону „Про адміністративно-територіальний устрій України”. Проект цього закону на сьогодні розроблений

⁴ Проект Закону „Про внесення змін до Конституції України” № 4290 від 31.03.2009 р., внесений Президентом України. - http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34882

Міністерством регіонального розвитку та будівництва України⁵, проте він базується на чинній Конституції України (зокрема, в частині регулювання статусу адміністративно-територіального одиниць субрегіонального та регіонального рівнів), а положення проекту щодо створення громад як базової одиниці адміністративно-територіального устрою є сумнівними з точки зору відповідності Конституції, а відтак – і досягнення поставленої мети, на вирішення якої спрямовано законопроект.

У зв'язку з цим можливими є два напрямки подальшого удосконалення змісту законопроекту:

- проект приводиться у повну відповідність до вимог Конституції України (зокрема, в частині регулювання статусу базового рівня адміністративно-територіального поділу) і вноситься на розгляд Верховної Ради України для розгляду та прийняття;
- проект доопрацьовується після внесення змін до Конституції України в частині регулювання адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, з врахуванням конституційних змін, після чого – подається на розгляд Верховної Ради України для розгляду і прийняття.

2.2. Реформування системи органів місцевого самоврядування та системи місцевих державних адміністрацій

Опис проблеми

Значна частина проблем, пов'язаних зі здійсненням місцевого самоврядування в Україні, прямо впливає з недоліків адміністративно-територіального устрою України. Саме недоліками системи адміністративно-територіального устрою зумовлюється, зокрема, складність або неможливість здійснення органами місцевого самоврядування повноважень, визначених Законом „Про місцеве самоврядування України”, відсутність місцевого самоврядування за межами сіл, селищ та міст. Разом з тим, значна кількість проблем впливає з недоліків конституційного регулювання місцевого самоврядування. Серед таких проблем:

- відсутність в Конституції України поняття „регіонального самоврядування”;
- відсутність у районних та обласних рад власних виконавчих органів – повноваження таких органів покладено на районні та обласні державні адміністрації;
- централізація державної влади, яка проявляється в існуванні районних державних адміністрацій та можливості делегування самоврядних повноважень органам виконавчої влади;
- визначення місцевого самоврядування як права територіальної громади, а не спроможності громади здійснювати самоврядні повноваження;
- збереження дуалізму виконавчої влади, який суттєво знижує ефективність впровадження загальнодержавної політики на регіональному рівні (на відміну від більшості держав з т.зв. „парламентсько-президентською” формою правління, до яких з 2005 року належить і Україна, уряд позбавлений реальних важелів впливу на діяльність місцевих державних адміністрацій);
- можливість поєднання в особі голови Київської міської та Севастопольської міської державних адміністрацій подвійного статусу – посадової особи місцевого самоврядування та голови міської державної адміністрації.

Пропозиції щодо вирішення проблеми

⁵ Проект Закону України „Про адміністративно-територіальний устрій України”, підготовлений Міністерством регіонального розвитку та будівництва України (станом на 25.02.2009 року). - <http://minregionbud.gov.ua/news/data/attach/1938/z250208.doc>

1. Система місцевого самоврядування та організація виконавчої влади на місцях потребує кардинального реформування з одночасним реформуванням системи адміністративно-територіального устрою. Здійснення цієї реформи, як і реформи адміністративно-територіального устрою, має передбачати перегляд Основного Закону.

1.1. Зміни до Конституції України в частині місцевого самоврядування можуть передбачити:

- перегляд визначення місцевого самоврядування – місцеве самоврядування доцільно визначити як право і спроможність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України та законів України;
- віднесення питання про порядок обрання голів громад, керівників виконавчих органів районних та обласних рад (шляхом прямих або непрямих виборів) до сфери регулювання законів України (у цьому контексті особливо цікавим є той факт, що муніципальні голови у більшості країн ЄС обираються шляхом непрямих виборів);
- створення обласними та районними радами власних виконавчих органів і перегляд у зв'язку з цим повноважень місцевих державних адміністрацій (закріплення за останніми контрольних функцій);
- запровадження можливості делегування повноважень органам місцевого самоврядування не лише на підставі закону, але і на підставі адміністративних договорів;
- встановлення заборони на делегування самоврядних повноважень органам виконавчої влади;
- закріплення принципу субсидіарності як основи визначення обсягу та змісту повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів.

1.2. На сьогодні пропонується декілька можливих моделей реформування системи органів місцевого самоврядування та системи місцевих державних адміністрацій. Відповідні моделі, як правило, базуються на одній із вищерозглянутих концепцій реформування адміністративно-територіального устрою, які, у свою чергу передбачають проведення відповідної реформи або в рамках діючої Конституції або у зв'язку з переглядом змісту Основного Закону.

- в рамках дворівневої моделі адміністративно-територіального устрою пропонується: ліквідувати органи самоврядування на рівні сіл, селищ та міст; передбачити можливість створення районними (міськими міст з правами району) та обласними радами власних виконавчих органів, як це передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування; запровадити інститут представників районних рад у селах, селищах та містах, які не мають прав районів; зберегти дворівневу систему місцевих державних адміністрацій (у вигляді обласних адміністрацій та міжрайонних державних адміністрацій);
- одна з моделей передбачає поширення столичного досвіду врядування на всю територію України – обласні та районні голови (голови рад) одночасно очолюватимуть відповідні місцеві державні адміністрації. Така модель фактично зруйнує виконавчу вертикаль, а її потенційні ризики переконливо ілюструє досвід діяльності нинішнього Київського міського голови;
- один із варіантів реформування місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій передбачає створення на обласному та районному рівнях виконавчих органів відповідно обласних та районних рад; ліквідацію районних державних адміністрацій, повноваження яких планується покласти на структурні підрозділи обласних державних адміністрацій, звуження повноважень обласних державних адміністрацій до контрольних-наглядових. Ця модель має дві основні „модифікації”: 1)

впровадження одноланкової системи органів виконавчої влади на місцях у вигляді обласних державних адміністрацій; на районному рівні не передбачається існування ні районних державних адміністрацій, ні профільних підрозділів обласних державних адміністрацій; 2) утворення на базі сіл, селищ та міст громад (саме громади і є носіями самоврядних повноважень), впровадження одноланкової системи органів виконавчої влади на місцях у вигляді обласних державних адміністрацій; при цьому на районному рівні не передбачається існування ні районних державних адміністрацій, ні профільних підрозділів обласних державних адміністрацій;

- в межах моделі адміністративно-територіального устрою, яка передбачає створення громад, міст районів-та міст-регіонів, на районному та обласному рівні передбачається створення власних виконавчих органів районних та обласних рад; ліквідація районних державних адміністрацій; ліквідація виконавчих органів рад у невеликих громадах (повноваження таких органів здійснюватимуть відповідні голови громад); запровадження інституту старости поселення

2. *Перегляд системи органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій потребує внесення ґрунтовних змін до Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” та „Про місцеві державні адміністрації”, які можуть передбачати:* 1) визначення структури системи органів місцевого та регіонального самоврядування, їх повноважень; 2) віднесення більшості повноважень районних державних адміністрацій до повноважень виконавчих органів районних рад, повноважень обласних державних адміністрацій – до повноважень виконавчих органів обласних рад; 3) визначення повноважень, які на сьогодні делегуються органам місцевого самоврядування, як власних повноважень відповідних органів місцевого самоврядування; 4) встановлення заборони делегування повноважень органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям; 5) запровадження можливості делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на договірній основі; 6) проведення більш чіткого розмежування повноважень між різними рівнями організації місцевого самоврядування (не за функціональною спрямованістю цих повноважень, а за предметним критерієм) з урахуванням, зокрема, принципу субсидіарності та критеріїв, відображених у Бюджетному кодексі України тощо; 7) визначення контрольних повноважень обласних державних адміністрацій.

3. *Після проведення реформи адміністративно-територіального устрою Закон України „Про столицю України – місто-герой Київ” доцільно викласти у новій редакції, яка може передбачати:* 1) запровадження окремих посад Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації; 2) створення виконавчого органу Київської міської ради; 3) розмежування повноважень між Київською міською державною адміністрацією (контрольні функції) та виконавчим органом Київської міської ради; 4) визначення повноважень міста Києва в залежності від його місця в системі адміністративно-територіального устрою та спроможності здійснювати самоврядні повноваження (місто з правами області).

4. *Доцільно визначити подальші напрями розвитку місцевого самоврядування у місті Севастополі, особливості статусу якого до цього часу залишаються невизначеними. У разі переміщення бази ЧФ РФ із Севастополя на територію Російської Федерації, доцільність подальшого закріплення за містом спеціального статусу є досить сумнівною. Відтак після виведення ЧФ із Севастополя його статус має бути прирівняний до інших міст, які існують в системі адміністративно-територіального устрою. Натомість якщо строк базування ЧФ РФ на території Севастополя буде продовжено, за містом має бути збережений спеціальний статус. При цьому обсяг самоврядних повноважень територіальної громади міста має бути визначений з урахуванням обсягу повноважень міст-районів або міст-регіонів, а організація*

виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті – приведена у відповідність до організації публічної влади у місті Києві. У разі збереження за Севастополем спеціального статусу, врегулювання зазначених відносин доцільно здійснити шляхом прийняття спеціального закону.

5. У зв'язку із змінами у системі адміністративно-територіального устрою, організації місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях доцільно схвалити нову редакцію Бюджетного кодексу України, Земельного кодексу України. Фінансова основа місцевого самоврядування може бути зміцнена шляхом прийняття окремого закону про місцеві податки і збори (чи Податкового кодексу).

2.3. Підвищення ефективності контролю місцевих рад за діяльністю виконавчих органів рад та місцевих державних адміністрацій

Опис проблеми

Конституція України передбачає можливість здійснення територіальними громадами, обласними і районними радами контрольних повноважень у сфері місцевого самоврядування (стаття 143). Відповідні повноваження та загальні засади їх здійснення конкретизовано у Законі „Про місцеве самоврядування в Україні”, який передбачає можливість здійснення згаданих повноважень як безпосередньо радами (шляхом заслуховування відповідної інформації), органами рад (постійними та тимчасовими контрольними комісіями рад), так і окремими депутатами (через запити, висловлення пропозицій і зауважень).

У той же час, правове регулювання відносин, пов'язаних із здійсненням радами та органами рад контрольних повноважень, навряд чи можна вважати досконалим:

- контрольні повноваження та права постійних комісій рад у статті 47 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” чітко не визначено. Зокрема, зі змісту цієї статті випливає, що постійна комісія „вивчає діяльність” підконтрольних раді та її виконавчому органу суб'єктів, має право отримувати від підконтрольних суб'єктів необхідні документи та матеріали. Порядок „вивчення діяльності”, можливість здійснення комісіями інших прав, окрім права на отримання необхідної інформації, відповідальність за порушення відповідних прав комісій на законодавчому рівні не визначена;
- повноваження та права тимчасових контрольних комісій ради, засади їх діяльності Законом (стаття 48) врегульовано рамково;
- дієвих інструментів здійснення контролю за законністю та ефективністю використання коштів місцевих бюджетів ради не мають взагалі – відповідні аудиторські перевірки проводяться лише органами контрольно-ревізійної служби та Рахунковою палатою. Мандат Рахункової палати у цій сфері суттєво звужений, оскільки відповідно до Конституції України вона має право перевіряти законність та ефективність використання коштів лише Державного бюджету України (а отже - її контрольні повноваження поширюються лише на розпорядників першого та другого рівня). У той же час, доцільність здійснення фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів органами КРУ є досить сумнівною, адже КРУ входить до системи органів виконавчої влади, відтак рівень її незалежності (особливо в питаннях, що стосуються фінансової діяльності місцевих державних адміністрацій, які також входять до системи органів виконавчої влади) є недостатньо високим. У зв'язку з цим існує потреба у створенні місцевими радами власних органів фінансового контролю, права і повноваження яких мають визначатись на рівні закону;
- Закон „Про місцеве самоврядування в Україні” не передбачає можливості створення представницькими органами місцевого самоврядування інституцій, за завданнями і

повноваженнями подібними до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Можливо, актуальність цієї проблеми була б значно меншою, якби представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини діяли в усіх областях та районах. Проте інститут представників запроваджений далеко не у всіх областях, на районному рівні представництва омбудсмана взагалі відсутні. Відтак створюється поживний ґрунт для порушення прав людини виконавчими органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Таким чином, видається за доцільне надати можливість створення місцевими радами інститутів власних омбудсманів, контрольна діяльність яких поширювалась би на відносини між особою та виконавчим органом місцевої ради, особою та місцевими державними адміністраціями (в частині здійснення адміністраціями делегованих самоврядуванням повноважень).

Пропозиції щодо вирішення проблеми

1. Положення статті 47 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” в частині функцій і повноважень постійних комісій рад, прав цих комісій та гарантій їхньої реалізації потребують конкретизації. Під час підготовки відповідного законопроекту можуть бути враховані положення Закону „Про комітети Верховної Ради України” з урахуванням специфіки компетенції місцевого самоврядування, суб’єктів здійснення самоврядних повноважень, об’єктів, діяльність яких контролюється відповідною місцевою радою, зокрема – в частині поділу функцій комісій на нормопроектувальну, організаційну та контрольну, визначення повноважень і прав, необхідних для реалізації відповідних функцій.

2. Статтю 188-19 Кодексу України про адміністративні правопорушення варто доповнити змінами, які встановлюватимуть адміністративну відповідальність за надання недостовірної інформації та порушення строків надання інформації депутатам місцевих рад (стаття 188-19 встановлює відповідальність за порушення строків надання інформації народному депутату України, надання недостовірної інформації омбудсману та Рахунковій палаті).

3. Положення статті 48 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” в частині регулювання статусу контрольних комісій рад потребують удосконалення. Так, до компетенції цих комісій було б доцільно віднести не лише „здійснення контролю з конкретно визначених радою питань”, але і вивчення питань, що становлять інтерес для територіальної громади. Створення таких комісій має відбуватись в обов’язковому випадку, якщо на цьому наполягає не менше третини депутатів від складу відповідної ради (можливість створення комісій меншістю від складу ради посилювала б контроль меншості за діяльністю більшості у раді та виконавчого органу відповідної ради). Повноваження цих комісій з урахуванням компетенції місцевого самоврядування, суб’єктів здійснення самоврядних повноважень, об’єктів, діяльність яких контролюється відповідною місцевою радою, доцільно визначити з урахуванням Закону „Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” (зокрема, в частині, що регулює діяльність тимчасових слідчих комісій).

4. У Законі „Про місцеве самоврядування України” доцільно передбачити можливість створення місцевими радами власних органів фінансового контролю („регіональних рахункових палат” або інших органів з подібною назвою) та органів контролю за дотриманням прав людини у відносинах з органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями (при здійсненні останніми делегованих повноважень місцевого самоврядування). У зв’язку з цим мають бути визначені повноваження та права відповідних органів, засади їх взаємодії з підконтрольними суб’єктами та радами.

2.4. Удосконалення виборчих систем, що застосовуються на місцевих виборах

Опис проблеми

Виборчі системи, які застосовуються при формуванні складу місцевих рад та обранні сільських, селищних, міських голів, визначаються Законом від 6 квітня 2004 року.⁶ Відповідно до цього Закону всі ради (окрім сільських та селищних) формуються за пропорційною виборчою системою із голосуванням за т.зв. „закриті” списки місцевих організацій партій та блоків місцевих організацій партій; а сільські, селищні, та міські голови – обираються за мажоритарною системою відносної більшості (ця ж система застосовується і при формуванні складу сільських та селищних рад). Існуючий порядок проведення місцевих виборів містить низку недоліків:

- застосування мажоритарної системи відносної більшості на виборах часто зумовлює конфлікти між обраними за такою системою сільськими, селищними, міськими головами, при цьому обрані голови у ряді випадків не користуються абсолютною підтримкою територіальної громади;
- політизація обласних та районних рад, зумовлена формуванням складу цих рад за системою пропорційного представництва партій і блоків, призвела до протистояння між відповідними радами (в особі більшостей у цих радах) та головами районних і обласних державних адміністрацій, які призначаються на посади Президентом України;
- закріплення права на участь у висуванні кандидатів лише за партіями і блоками (на тих виборах, де забороняється самовисування кандидатів на виборні посади) на практиці призвело до політизації діяльності відповідних місцевих рад. Останні часто приймають рішення з урахуванням позиції центральних органів відповідних партій, партійна діяльність у місцевих радах у ряді випадків орієнтується не на вирішення проблем місцевого значення, а на підтримання міжпартійних дискусій щодо проблем загальнодержавного значення (зокрема, зовнішньополітичного курсу України);
- можливість участі у виборах блоків (як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівні) не сприяє посиленню інституційної, фінансової та кадрової спроможності партій;
- діяльність низки обласних та районних рад у багатьох випадках не пов'язана із представництвом *спільних* інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст, що не узгоджується з чинною Конституцією України;
- застосування мажоритарної виборчої системи з голосуванням у декількох одномандатних округах, на які поділяється територія відповідно сіл та селищ, на практиці може призвести до того, що виборці, які проживають в одному будинку, можуть відноситись до різних територіальних виборчих округів;
- застосування пропорційної системи з голосуванням за „закриті” списки призвело до послаблення зв'язку обраних депутатів з виборцями та ускладнення (унеможливлення) практичного застосування низки механізмів контролю за діяльністю депутатів (відкликання, заслуховування інформації тощо).

Пропозиції щодо вирішення проблеми

1. Тип застосовуваних виборчих систем для місцевих виборів доцільно визначати не в залежності від назви адміністративно-територіальної одиниці (село, селище міста), а в залежності від кількості виборців, включених до списків виборців в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це обумовлено тим, що кількість виборців в

⁶ Закон України від 6.04.2004 р. № 1667-IV „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 30-31. – Стор. – 1194. – Ст.382.

окремих селищах та містах часто не відрізняється на стільки суттєво, щоб в одних випадках місцева рада формувалась за пропорційною виборчою системою (місто районного значення), а в інших – за мажоритарною (селище). Зв'язок між кількістю виборців та типом виборчої системи, за якою формується склад представницького органу місцевого самоврядування на законодавчому рівні закріплено у ряді європейських країн: в Греції, Іспанії, Італії, Люксембурзі, Польщі, Словенії, Угорщині, Франції тощо. У цих країнах у разі, якщо кількість виборців в межах певної адміністративно-територіальної одиниці не перевищує визначеної законом межі (від 250 до 20 000 виборців), на виборах до місцевої ради застосовується мажоритарна виборча система з голосуванням в одномандатних округах або багатомандатному окрузі⁷.

2. Для окремих видів місцевих виборів слід передбачити можливість самовисування кандидатів. Самовисування кандидатів на місцевих виборах є поширеною європейською практикою – на законодавчому рівні воно передбачено в Бельгії, Великобританії, Греції, Данії, Естонії, Ірландії, Іспанії, Італії, Люксембурзі, Мальті, Німеччині (в одномандатних округах), Польщі, Франції, Чехії. Натомість практика „монополізації” права висування кандидатів виключно за партіями і блоками у Європі є скоріше винятком, ніж загальним правилом (Латвія, Литва, Португалія, Нідерланди)⁸.

3. Доцільно обмежити можливість участі у місцевих виборах блоків місцевих організацій партій. Блокування партій не сприяє зміцненню партійної системи України (оскільки саме за рахунок блокування підтримується діяльність тих партій, шанси яких на перемогу на місцевих виборах є незначними), а також може бути чинником політичної нестабільності у відповідних місцевих радах. Слід також відзначити, що місцеві блоки відповідно до чинного законодавства про місцеві вибори можуть утворюватись в іншому складі, ніж виборчі блоки на парламентських виборах, що є взагалі неприпустимим. Можливості для блокування місцевих організацій партій можуть бути обмежені двома шляхами: 1) шляхом встановлення для блоків вищих виборчих бар'єрів, ніж для місцевих організацій партій; 2) шляхом заборони участі блоків у місцевих виборах.

4. Як показує досвід роботи представницьких органів місцевого самоврядування, нагальною є необхідність персоніфікації виборчих систем, які застосовуються на виборах до місцевих рад. У цьому контексті слід враховувати те, що відповідно до загальноєвропейської практики на місцевих виборах застосовуються, як правило, ті ж виборчі системи, що і на парламентськими (винятками з цього правила є лише декілька країн, зокрема - Австрія). Тому дискусії щодо виборчих систем для відповідних місцевих виборів мають відбуватись в контексті дискусій щодо оптимальної виборчої системи, яку слід застосовувати на виборах народних депутатів України. Загалом, персоніфікація виборчих систем для місцевих виборів може бути здійснена шляхом:

- переходу на пропорційну систему з голосуванням за відкриті або напіввідкриті списки – виборець голосує не за список, а за кандидата у списку, його голос вважається поданим на підтримку суб'єкта висування списку і враховується при розподілі мандатів між списками; в той час як порядок проходження до представницького органу кандидатів у списку визначається кількістю отриманих кожним з них голосів (різні модифікації цієї системи застосовуються, наприклад, в Австрії, Бельгії, Данії, Естонії, Латвії, Люксембурзі, Нідерландах, Словенії, Чехії, Швеції);

⁷ Див. *Вибори в Європейському Союзі / За ред. Ковриженка Д.С.; Лабораторія законодавчих ініціатив.* – К.: ФАДА, ЛТД, 2006. – С.60.

⁸ *Вибори в Європейському Союзі / За ред. Ковриженка Д.С.; Лабораторія законодавчих ініціатив.* – К.: ФАДА, ЛТД, 2006. – С.30 – 35.

- запровадження мажоритарної або змішаної виборчих систем (Великобританія, Ірландія, Мальта, Греція, Німеччина, Угорщина).

5. Зміст та обсяг повноважень, покладених на міських голів, зумовлює необхідність перегляду порядку їх обрання. Для обрання міських голів міст, в яких кількість виборців перевищує встановлену законом межу (або міст обласного значення та міст зі спеціальним статусом) доцільно застосовувати мажоритарну систему не відносною, а абсолютною більшістю. На користь такого підходу говорить і досвід країн Європейського Союзу – лише у 4 країнах ЄС мери обираються за мажоритарною системою відносною більшістю (Великобританія, Кіпр, Італія (у невеликих громадах), Угорщина).

2.5. Удосконалення правового регулювання безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення

Опис проблеми

Основні форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення визначені Законом „Про місцеве самоврядування в Україні”. До таких форм відносяться місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання. На сьогодні відносно досконалим можна вважати правове регулювання лише однієї форми безпосередньої демократії – місцевих виборів, порядок проведення яких визначається відповідним Законом від 6 квітня 2004 року. Натомість правове регулювання інших форм безпосередньої демократії потребує суттєвого удосконалення.

Так, порядок проведення *місцевих референдумів* визначається Законом⁹, що був прийнятий ще до проголошення Україною незалежності, і значна частина положень якого суперечить Конституції (зокрема, в частині предмету, порядку підготовки і проведення всеукраїнського референдуму) та європейським стандартам у сфері регулювання виборів та референдумів. Невизначеність у загаданому законі порядку фінансування місцевих референдумів (регулюванню відповідних питань присвячено одну статтю, в той час як в законах про вибори – окремі розділи), переліку підстав для відхилення пропозицій про проведення референдуму (частина перша статті 21 Закону), порядку складання і уточнення списків учасників референдуму (статті 33-34 Закону), засад організації діяльності комісій з референдумів, порядку проведення передреферендумної агітації; наділення вагомими повноваженнями у сфері забезпечення проведення референдумів представницьких органів самоврядування та виборних посадових осіб на практиці ускладнюють можливості для проведення місцевого референдуму та створюють поживний ґрунт для маніпулювання цією формою безпосередньої демократії політичними силами та органами публічної влади. Як показує практика застосування Закону „Про всеукраїнський та місцеві референдуми” підготовка місцевих референдумів у більшості випадків припиняється ще до призначення місцевого референдуму, в основному – через блокування проведення референдуму органами місцевого самоврядування.

Статтею 8 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено можливість участі громадян у вирішенні питань місцевого значення через *загальні збори громадян за місцем проживання*, порядок проведення яких визначається законом та статутом територіальної громади. У той же час, Закон „Про місцеве самоврядування в Україні” порядок проведення таких зборів не регулює, невизначений він і в інших законах України – відповідні відносини регулюються Положенням про загальні збори громадян за місцем

⁹ Закон України від 3.07.1991 р. № 1286-ХІІ „Про всеукраїнський та місцеві референдуми” // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. - № 33. – Ст. 443.

проживання в Україні¹⁰, яке не було затверджене законом і в ряді норм не узгоджується з чинною Конституцією України та Законом „Про місцеве самоврядування в Україні”. Без відповіді залишається і питання про те, на скільки обов’язковим для врахування є це Положення для органів місцевого самоврядування. На практиці порядок проведення загальних зборів громадян у різних адміністративно-територіальних одиницях визначається по-різному: в одних від взагалі невизначений (наприклад, у Львові, де відповідні відносини лише заплановано врегулювати); в інших – визначений з урахуванням вищезгаданої Постанови Верховної Ради; в деяких – органи самоврядування самостійно заповнюють прогалини у правовому регулюванні скликання і проведення загальних зборів. Відсутність належної законодавчої бази для підготовки та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання призводить до того, що у багатьох випадках акти органів самоврядування, які регламентують цю сферу відносин, суперечать чинному законодавству. Так, наприклад, Положенням „Про загальні збори громадян за місцем проживання міста Коростеня”¹¹ передбачено, що у зборах не беруть участі „психічно хворі громадяни”, що не відповідає Конституції. Сам порядок проведення зборів, визначений цим Положенням, значною мірою применшує потенціал цієї форми безпосередньої демократії: Положенням передбачається, зокрема, правомірність зборів лише за умови участі у них не менш 50% осіб, які проживають в межах мікрорайону, житлового комплексу, кварталу, вулиці, будинку тощо; можливість призупинення дії рішень зборів громадян місцевою радою або її виконавчим комітетом, можливість неврахування рішень зборів з будь-яких мотивованих підстав тощо. Саме тому видається доцільним визначити основні засади проведення зборів громадян за місцем проживання безпосередньо у Законі „Про місцеве самоврядування в Україні”, зокрема – перелік суб’єктів, які мають право ініціювати проведення зборів громадян та брати в них участь, кворум зборів та кворум прийняття рішень в залежності від величини відповідно села, селища, міста; порядок і підстави врахування рішень зборів органами місцевого самоврядування, порядок інформування про скликання зборів, зміст прийнятих рішень і результати їх розгляду органами самоврядування тощо.

Стаття 9 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” надає членам територіальної громади право ініціювати розгляд в раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради згідно із законом має визначатись відповідною місцевою радою або статутом територіальної громади. Проте більше половини територіальних громад (серед яких – територіальні громади низки обласних центрів) не мають власних статутів; до того ж відповідними місцевими радами порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд місцевих рад також не визначено, що фактично унеможливлює реалізацію положень статті 9 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” у відповідних селах, селищах та містах. Аналогічно складнощі виникають у зв’язку із практичним застосуванням статті 13 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”, відповідно до якої порядок організації громадських слухань має визначатись статутом територіальної громади: адже у тих територіальних громадах, які не мають власних статутів реалізувати положення цієї статті на практиці неможливо.

Пропозиції щодо вирішення проблеми

1. Правова основа проведення місцевих референдумів потребує кардинального оновлення. При цьому мають враховуватись європейські стандарти у відповідній сфері, а також вимоги виборчого законодавства в частині, що регулює порядок підготовки та проведення виборів (зокрема, в частині формування виборчих комісій, організації їх роботи,

¹⁰ Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748-ХІІ „Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 6. – Ст. 30.

¹¹ Положення „Про загальні збори громадян за місцем проживання міста Коростеня”, затверджене рішенням 18 сесії міської ради V скликання від 20.12.2007 року. - <http://korosten.in.ua/index.php?page=208>

обмежень щодо здійснення агітації, голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів, оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів виборчого процесу). Визначена чинним законодавством про референдуми роль представницьких органів місцевого самоврядування в регулюванні питань, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів, має бути суттєво звужена за рахунок відповідного розширення повноважень територіальних, окружних (у разі їх створення) та дільничних комісій. *Удосконалення правового регулювання інституту референдумів може бути здійснене одним з таких шляхів: 1) шляхом прийняття Кодексу про вибори та референдуми в Україні; 2) шляхом прийняття нової редакції Закону „Про всеукраїнський та місцеві референдуми”; 3) шляхом прийняття окремого закону про місцеві референдуми.* Зважаючи на те, що питання виборчих систем для загальнонаціональних та місцевих виборів, а також питання про предмет всеукраїнського референдуму є вкрай „політизованими”, найбільш доцільним видається *прийняття окремого закону про місцеві референдуми.*

2. Положення Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” в частині регулювання громадських слухань, місцевих ініціатив та зборів громадян за місцем проживання мають бути конкретизовані з тим, щоб члени територіальних громад мали можливість безпосередньо здійснювати самоврядування навіть в умовах відсутності відповідних рішень рад та статутів територіальних громад. Зокрема, у статті 8 Закону доцільно визначити загальний перелік суб'єктів, що можуть скликати загальні збори громадян, порядок скликання таких зборів, загальні вимоги до кворуму зборів та кворуму прийняття рішень залежно від величини громади, регулювання інших питань, пов'язаних з проведенням зборів, обов'язковість розгляду (а не врахування) рішень загальних зборів органами самоврядування, строки і порядок інформування учасників зборів про результати розгляду рішень зборів, відповідальність за порушення відповідних норм Закону. У статті 9 Закону слід визначити кількість членів територіальної громади-суб'єктів місцевої ініціативи, за наявності якої право на ініціативу може бути реалізоване (залежно від чисельності громади), загальні вимоги до процедури внесення ініціативи на розгляд ради (яка може бути конкретизована статутом територіальної громади або рішенням відповідної ради); строки розгляду ініціативи та загальний порядок інформування суб'єктів місцевої ініціативи про результати її розгляду. Змінами до статті 13 Закону необхідно визначити загальний порядок реалізації територіальною громадою права на проведення громадських слухань, строки розгляду органами місцевого самоврядування пропозицій учасників громадських слухань, строки і загальний порядок інформування зацікавлених суб'єктів про результати розгляду пропозицій учасників слухань.

2.6. Підвищення відкритості діяльності органів місцевого самоврядування

Опис проблеми

Принцип гласності у здійсненні місцевого самоврядування закріплено у статті 4 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”. У той же час, змістовне наповнення цього принципу (порядок його впровадження) залишає бажати кращого.

Перш за все, відповідно до частини шістнадцятої статті 46 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” сесії місцевої ради проводяться гласно. Разом з тим ця ж частина статті 46 передбачає, що „у разі необхідності” рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання. За таких умов практично будь-яке засідання місцевої ради рішенням більшості депутатів цієї ради може бути проведене у закритому режимі. *Таким чином, випадки, за яких місцева рада може прийняти рішення про проведення закритого засідання, мають бути вичерпно визначені у законі.*

Закон містить низку інших прогалин і недоліків у правовому регулюванні діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які зумовлюють недостатній рівень

прозорості діяльності цих суб'єктів. Зокрема, Закон не передбачає створення органами місцевого самоврядування власних веб-сторінок (принаймні, на обласному, районному рівні та рівні т.зв. „великих міст”), відповідно – мінімальних вимог до змістовного наповнення таких веб-сторінок; оприлюднення протоколів відкритих засідань рад, результатів голосувань (принаймні з питань, які встановлюють або змінюють права членів територіальної громади або мають важливе значення для громади); обов'язкового громадського обговорення проектів рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування із зацікавленими суб'єктами; створення при органах та посадових особах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів із залученням до їх роботи представників громадськості; механізмів прозорості діяльності постійних та інших комісій місцевих рад тощо. Ці питання могли б бути врегульовані у статутах територіальних громад, однак оскільки статuti територіальних громад відповідно до статті 19 Закону приймаються місцевими радами (які не мають особливого інтересу у підвищенні прозорості своєї діяльності), у статутах додаткові до передбачених Законом механізми забезпечення гласності здійснення місцевого самоврядування зазвичай не визначаються.

Важливим інструментом забезпечення відкритості діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є незалежні засоби масової інформації. У багатьох регіонах саме місцеві ЗМІ є чи не єдиним механізмом інформування громадян про проблеми місцевого значення, діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Однак і нині значна частина місцевих ЗМІ все ще перебуває у державній та комунальній власності і, відповідно, використовується місцевими державними адміністраціями та радами для створення власного позитивного іміджу. У цьому контексті на особливу увагу заслуговує той факт, що у більшості демократичних країн Європи на законодавчому рівні органам публічної влади заборонено бути співвласниками ЗМІ – відповідна практика ставить під загрозу редакційну незалежність та інституційну автономію засобів масової інформації. Саме тому важливим механізмом підвищення прозорості роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування є прискорення роздержавлення державної і комунальної преси та телерадіоорганізацій.

Окрім засобів масової інформації значний потенціал у підвищенні прозорості діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування мають і громадські організації. Проте, в силу відсутності достатніх фінансових, організаційних і кадрових ресурсів потенціал більшості таких організацій (йдеться насамперед про рівень невеликих міст) значною мірою залишається невикористаним. Більшість таких організацій або взагалі існує лише на папері, або ж орієнтує свою діяльність на вирішення окремих проблем (надання соціальних послуг тощо), не пов'язаних з інформаційно-аналітичною діяльністю.

Пропозиції щодо вирішення проблеми

1. Слід запровадити дієві механізми забезпечення гласності в роботі органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Це завдання може бути вирішене декількома шляхами: 1) шляхом прийняття нового Закону „Про інформацію” (або „Про доступ до публічної інформації”¹²), який визначатиме механізми забезпечення відкритості діяльності всіх органів публічної влади в Україні; 2) шляхом прийняття кодифікованого акту, який регулюватиме порядок взаємодії органів публічної влади з особою (наприклад, Кодексу адміністративних процедур чи іншого документа з аналогічним змістом); 3) шляхом внесення відповідних змін до Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”. Зважаючи на те, що прийняти два перших з-поміж вищезазначених актів парламент до цього часу так і не спромігся, найбільш оптимальним видається третій спосіб вирішення проблеми. Відповідні зміни мають передбачати:

¹² Проект Закону України „Про доступ до публічної інформації” № 2763 від 04.02.2009 р., внесений народним депутатом України Шевченком А.В. - http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33015

- запровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій в роботі місцевого самоврядування (можливість обміну інформацією між посадовими особами місцевого самоврядування та користувачами безпосередньо через Інтернет, як це має місце у багатьох європейських країнах; створення органами місцевого самоврядування власних веб-сторінок, у тому числі – за рахунок коштів державного бюджету, виділених на реалізацію загальнодержавних цільових програм у сфері інформатизації);
- визначення мінімальних вимог до змістовного наповнення веб-сторінок органів місцевого самоврядування;
- визначення порядку проведення громадських консультацій щодо проектів рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які мають важливе значення для громади (при цьому випадки, за яких такі консультації мають проводитись в обов'язковому порядку, мають визначатись безпосередньо у Законі);
- визначення вичерпного кола підстав для проведення закритих засідань місцевих рад; єдиною такою підставою є розгляд на засіданні інформації, що є державною або іншою охоронюваною законом таємницею;
- запровадження поіменного голосування щодо рішень, які приймаються місцевими радами та комісіями рад, з фіксацією результатів поіменного голосування у протоколі засідання; визначення вичерпного переліку підстав для проведення таємного голосування (частина третя статті 59 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”); встановлення гарантій надання інформації, відображеної у протоколах відкритих засідань ради або комісії ради будь-яким особам за їх запитом;
- створення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів з представників членів територіальної громади, громадських організацій з місцевим статусом тощо.

2. *Необхідно створити належну правову основу для роздержавлення державних і приватних ЗМІ.* Реформування державних і комунальних ЗМІ має здійснюватись на підставі відповідного закону, який визначатиме порядок реформування державних і комунальних ЗМІ, порядок вирішення майнових питань та захист інтересів працівників ЗМІ при проведенні їх роздержавлення, механізми участі держави у підготовці редакторів та працівників ЗМІ до роботи у ринкових умовах після проведення реформування ЗМІ.

3. *Потребує суттєвого удосконалення законодавство, що регулює діяльність громадських організацій та засади їх взаємодії з органами публічної влади.* У цьому контексті видається доцільним¹³:

- уніфікувати вимоги, що встановлюються для різних видів неприбуткових організацій;
- передбачити поділ неприбуткових організацій на „суспільно корисні” (діють в інтересах всього суспільства, окремих соціальних груп) та т.зв. „приватнокорисні” (діють в інтересах своїх членів) – такий поділ передбачено законодавством низки європейських країн);
- спростити процедуру реєстрації неприбуткових організацій (шляхом покладення всіх функцій з їх реєстрації або лише на органи Міністерства юстиції, або лише на виконавчі комітети місцевих рад);
- передбачити у законі безпосереднє здійснення певних видів діяльності неприбутковими організаціями, а не „сприяння” їх здійсненню (як це передбачено чинним Законом „Про об'єднання громадян”);

¹³ Див. Недержавні організації на ринку соціальних послуг: інституційні, законодавчі, фінансові і податкові аспекти: рекомендації за підсумками проведення серії обласних та урядових круглих столів. - <http://fisco-inform.com.ua/download.php?m=an&l=ua&id=12>

- розширити визначений Законом „Про оподаткування прибутку підприємств” перелік видів діяльності, здійснення яких є підставою для звільнення джерел фінансування громадських організацій від оподаткування податком на прибуток підприємств;
- запровадити єдиний державний реєстр неприбуткових організацій, визначити перелік даних, що вносяться до такого реєстру, забезпечити вільний доступ до даних такого реєстру будь-яких осіб;
- скасувати пряме фінансування окремих організацій за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів і передбачити розподіл таких коштів виключно на конкурсних засадах;
- забезпечити підвищення прозорості конкурсного розподілу бюджетних коштів, які виділяються громадським організаціям для реалізації окремих проектів (завдань).

2.7. Удосконалення регулювання адміністративних процедур та засад діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні

Опис проблеми

Однією з причин „відірваності” місцевого самоврядування від територіальної громади є існування низки прогалин у правовому регулюванні:

- 1) засад взаємодії органів публічної влади з фізичними та юридичними особами;
- 2) служби в органах місцевого самоврядування;
- 3) механізмів запобігання і боротьби з корупцією як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Основні недоліки регулювання механізмів *взаємодії органів публічної влади з особами* полягають у:

- регулюванні адміністративних процедур різними законодавчими актами, які приймалися у різний час і є неузгодженими між собою;
- відсутності належного правового регулювання адміністративного провадження, що зумовлює практику визначення порядку відносин органів публічної влади з особами безпосередньо самими органами (на практиці це призводить до того, що органи публічної влади закріплюють за собою широкі права та вузький перелік обов’язків, яким кореспондується вузький перелік прав і широкий перелік обов’язків особи, що є учасником відносин з органом публічної влади);
- відсутності належного уніфікованого регулювання процедури адміністративного оскарження (відповідна процедура лише частково врегульована Кодексом України про адміністративні правопорушення (який, до того ж, регламентує лише ті відносини, які пов’язані з притягненням особи до адміністративної відповідальності за вчинення проступків), а також спеціальними законами у сфері податкової, митної політики тощо).

Недосконалість *регулювання служби* в органах місцевого самоврядування полягає у:

- частковій неузгодженості Закону „Про службу в органах місцевого самоврядування” із Законом „Про державну службу”, дублюванні у першому із згаданих законів більшості недоліків другого;
- невідповідності регулювання публічної служби європейським стандартам у відповідній сфері (зокрема – в частині понятійного апарату, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації службовців, порядку їх призначення на посади та звільнення з посад, проходження служби, спрямованості служби (і діяльності конкретного

службовця зокрема), підходів до визначення категорій посад, декларування доходів, вимог щодо несумісності тощо).

Недосконалість існуючих *механізмів протидії корупції*, у тому числі на місцевому рівні зумовлюється низкою чинників, частина з яких має комплексний характер і мало пов'язана безпосередньо з боротьбою проти корупції (такими чинниками, наприклад, є прогалини у регулюванні публічної служби, відсутність законодавчих стимулів для підвищення прозорості діяльності органів публічної влади та посадових осіб цих органів тощо). Безпосередньо з протидією корупції пов'язані такі проблеми:

- невизначеність механізмів запобігання корупції – державна політика у відповідній сфері спрямована на виявлення фактів корупції та покаранні винних осіб, в той час як акценти у цій політиці слід змістити у напрямі забезпечення превентивного характеру заходів з протидії корупції;
- нерозмежованість відповідальності органів публічної влади у сфері боротьби з корупцією – корупції протидіє низка правоохоронних органів, однак результати цієї боротьби є дуже скромними, що підтверджується місцем України в індексах корумпованості міжнародних організацій;
- відсутність адекватних, превентивних та пропорційних санкцій за вчинення корупційних діянь (штраф у розмірі 85 – 850 грн. навряд чи можна вважати таким, що запобігає корупції).

Пропозиції щодо вирішення проблеми

1. Удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування (як і будь-яких інших органів публічної влади) з особою потребує прийняття закону, який визначатиме порядок здійснення адміністративних процедур у відповідних органах. Таким законом може бути Адміністративно-процедурний кодекс, проект якого внесено на розгляд Верховної Ради України урядом, і який на сьогодні допрацьовується профільним парламентським комітетом¹⁴.

2. Удосконалення регулювання служби в органах місцевого самоврядування може бути здійснено двома шляхами:

- шляхом внесення комплексних змін до Закону „Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні” (однак за такого підходу державна служба, служба в органах місцевого самоврядування та спеціальна служба регулюватимуться різними законами з різним змістовним наповненням);
- шляхом прийняття закону про публічну службу, який удосконалив регулювання як державної служби, так і служби в органах місцевого самоврядування.

3. Доцільно внести кардинальні зміни до Закону України „Про боротьбу з корупцією” та суміжного законодавства (Кримінального кодексу України, законів, які регламентують порядок проходження служби в органах публічної влади). Такі зміни можуть передбачати:

- приведення законодавства про боротьбу з корупцією у відповідність до міжнародних угод, ратифікованих парламентом (насамперед, Цивільної та Кримінальної конвенцій проти корупції);

¹⁴ Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 2789 від 18.07.2008 р., внесений на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України. - http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073

- визначення механізмів не лише боротьби з корупцією, але і запобігання явищу корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування (посилення контролю за декларуванням доходів службових осіб, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення, запровадження антикорупційної експертизи нормативно-правових актів тощо);
- посилення відповідальності за вчинення корупційних діянь, зокрема – адміністративної;
- більш чітке розмежування компетенції органів публічної влади у сфері боротьби з корупцією;
- запровадження спеціалізації посадових осіб органів публічної влади у сфері протидії корупції.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Формування державної політики щодо місцевого самоврядування має здійснюватись у відповідності до європейських стандартів, зокрема – публічно, із залученням максимальної кількості зацікавлених суб'єктів.
- Доцільно створити правові передумови для підвищення прозорості формування державної політики в цілому, у тому числі у сферах реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.
- З метою більш активного залучення органів місцевого самоврядування у процес формування державної політики щодо місцевого самоврядування необхідно схвалити Закон „Про асоціації органів місцевого самоврядування”.
- Окремі заходи з удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування можуть здійснюватись без перегляду Конституції України, тому такі заходи доцільно вжити у першочерговому порядку (підвищення прозорості функціонування місцевого самоврядування, зміна систем місцевих виборів, створення правової основи для посилення контролю місцевих рад за використанням коштів місцевих бюджетів, дотриманням прав людини тощо).
- Необхідно прискорити реформування адміністративно-територіального устрою України. З цією метою слід: а) визначити оптимальну модель адміністративно-територіального устрою; б) внести зміни до Конституції України, необхідні для впровадження обраної моделі; в) прийняти Закон „Про адміністративно-територіальний устрій України” на базі конституційних змін.
- Одночасно з проведенням реформи адміністративно-територіального устрою слід здійснити реформу системи органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. З цією метою доцільно: а) визначити оптимальну модель організації виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцях з урахуванням обраної моделі адміністративно-територіального устрою; б) внести зміни до Конституції України, необхідні для впровадження такої моделі (такі зміни доцільно вносити одночасно із змінами до конституційних положень, які визначають систему адміністративно-територіального устрою); в) схвалити нові редакції Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про місцеві державні адміністрації”, „Про столицю України – місто-герой Київ”, Бюджетного та Земельного кодексів тощо.
- Доцільно визначити подальші напрями розвитку місцевого самоврядування у місті Севастополі, особливості статусу якого до цього часу залишаються невизначеними.
- Необхідно посилити контрольні повноваження місцевих рад: а) конкретизувати положення статті 47 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” в частині функцій і повноважень постійних комісій рад, прав цих комісій та гарантій їхньої реалізації; б) статтю 188-19 Кодексу України про адміністративні правопорушення варто доповнити змінами, які встановлюватимуть адміністративну відповідальність за надання недостовірної інформації та порушення строків надання інформації

- депутатам місцевих рад; в) удосконалити регулювання статусу контрольних комісій рад (стаття 48 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”); г) передбачити можливість створення місцевими радами власних спеціалізованих органів фінансового контролю, органів контролю за дотриманням прав людини.
- Слід удосконалити виборчі системи, що застосовуються на місцевому рівні: а) тип застосовуваних виборчих систем для місцевих виборів доцільно визначати не в залежності від назви адміністративно-територіальної одиниці (село, селище міста), а в залежності від кількості виборців, включених до списків виборців в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; б) для окремих видів місцевих виборів слід передбачити можливість самовисування кандидатів; в) доцільно обмежити можливість участі у місцевих виборах блоків місцевих організацій партій; г) слід забезпечити персоніфікацію пропорційних виборчих систем, що застосовуються на місцевому рівні; д) слід переглянути порядок обрання голів (перехід на непрямі вибори; перехід на обрання за мажоритарною системою абсолютної більшості).
 - Необхідно удосконалити регулювання участі членів територіальних громад у безпосередньому вирішенні питань місцевого значення: а) визначити порядок проведення місцевих референдумів у відповідності до європейських стандартів та досвіду проведення виборчих кампаній; б) внести до Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” зміни, які гарантуватимуть можливість проведення громадських слухань, внесення місцевих ініціатив та проведення зборів громадян за місцем проживання навіть за умови відсутності відповідних рішень рад та статутів територіальних громад.
 - Необхідно створити правові передумови для підвищення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування: а) визначити процедуру реформування державних і комунальних ЗМІ; б) удосконалити законодавство про об'єднання громадян; в) удосконалити регулювання процедур діяльності органів самоврядування у напрямі підвищення прозорості такої діяльності.
 - Доцільно створити передумови для орієнтації діяльності органів самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на забезпечення потреб членів територіальних громад шляхом: а) врегулювання порядку здійснення адміністративних процедур (у тому числі адміністративного провадження); б) удосконалення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування; в) удосконалення законодавства про боротьбу з корупцією.