



ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА
ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ
ДОНЕЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ЦЕНТР ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ

К О Н Ф Е Р Е Н Ц І Я

Н О В І І Н С Т Р У М Е Н Т И Р Е А Л І З А Ц І І П О Т Е Н Ц І А Л У М І С Ц Е В О Г О С А М О В Р Я Д У В А Н Н Я В У К Р А І Н І

3 КВІТНЯ 2009 р. | 11.00–18.00 | ДОНЕЦЬК, ДОНЕЦЬКА ОБЛАСНА РАДА, ЗАЛА ЗАСІДАНЬ, ВУЛ. ПУШКІНА, 34

Т Е З И В И С Т У П І В У Ч А С Н И К І В

Володимир Ішков, Заступник Голови Донецької обласної ради

Майбутнє будь-якої країни залежить від діяльності органів місцевого самоврядування та територіальних громад, бо саме на них лягає тягар вирішення проблем населення: функціонування комунальної сфери, захист навколишнього середовища тощо. Лише спільними зусиллями держави та територіальної громади можуть бути реалізовані програми розвитку. Надання ширших прав органам місцевого самоврядування збільшило б їх можливість реалізовувати програми в інтересах територіальних громад, оскільки на місцевому рівні проблеми населення набагато легше ідентифікувати. Тобто варто втілювати принципи, якими керується вся Європа, зокрема – принцип субсидіарності.

Зараз необхідним є продовження конституційної реформи, а саме – її реалізація на місцевому рівні шляхом проведення адміністративної реформи та реформування бюджетів як основи місцевого самоврядування. Без фінансування не може бути місцевого управління. При цьому, щоб реформи мали успіх, ми маємо мати мотивацію на всіх рівнях. Варто наразі створити такі умови, за яких принцип «все для людини» буде реалізованим. Тому нашим завданням є пошук оптимального шляху реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Анна Райсман, Координатор проектів з конституційних питань Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні

Робота Фонду Конрада Аденауера в Україні здійснюється за трьома напрямками: розвиток демократії та правової держави, європейська та євроатлантична інтеграція, а також розвиток соціальної та ринкової економіки. Наша діяльність базується на певних цінностях, зокрема – субсидіарності та відповідальності. У демократичному суспільстві рішення мають ухвалюватися там, де є достатньо інформації та можливостей для їх прийняття та втілення. Тільки таким чином можна

буде виробити певний рівень відповідальності за прийняття таких рішень перед суспільством. В Україні ж проблема полягає у низькому рівні довіри до політичної системи. Нам варто шукати відповіді на питання оптимального задоволення потреб громад, а також діалогу місцевого самоврядування і держави. Такі проблеми не є винятково українськими – Німеччина, наприклад, також їх відчуває. Тому завжди варто шукати шляхи покращення потенціалу на місцях шляхом прийняття креативних рішень.

Ігор Когут, Голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив

Ми маємо вивчати наявний досвід децентралізації, деконцентрації влади та деволуції владних повноважень. Лабораторія законодавчих ініціатив займається питаннями конституційного регулювання та виборчого законодавства, тому ми не можемо оминати питання реформування місцевого самоврядування. Без посилення місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи говорити про належний рівень суспільно-політичного розвитку не варто.

Говорячи про реформу ми перебуваємо в зоні трьох важливих викликів. Перший виклик, світова та фінансова криза, що в українському варіанті доповнюється ще й кризою політичною. Саме цей час є шансом переглянути свої погляди як на конституційний дизайн країни, так і на проблему місцевого самоврядування, його повноваження та ресурси. 31 березня ми опинилися перед другим викликом – конституційною реформою. Президент зареєстрував свій проект реформи. Якщо ми зможемо перемогти ситуацію віртуального та технологічного підходу до конституційної реформи шляхом консенсусу, то ми зможемо стати свідками переходу до нової держави. Третій виклик спровокований подіями 1 квітня, коли Верховна Рада України визначила дату проведення президентських виборів – 25 жовтня 2009 року. Не виключено, що на порядку денному ми будемо мати і вибори парламенту. Відповідно це є ще одним шансом поставити проблеми, котрі ми зараз обговорюємо на порядок денний політичних дебатів. Самі лідери президентської гонки ці питання піднімати не будуть, тому тут важливою є роль місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Марина Черенкова, Депутат Донецької обласної ради, Заступник голови комісії з питань адміністративно-територіального устрою та сучасних моделей регіонального розвитку

«Мислити глобально – діяти регіонально» – принцип діяльності Асамблеї регіонів Європи, що об'єднує 270 регіонів Європи 33 країн, що в сумі становлять більше, ніж 3,5 млн. людей. Не новою буде і цитата з Європейської хартії місцевого самоврядування: «Самоврядування – це право і здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення». Питання, які можна вирішувати на місцевому рівні, не має сенсу передавати нагору. Модель же є лише каркасом системи, ефективність якої буде залежати від політиків, чиновників і зацікавленості громадян. Основні питання реформування місцевого самоврядування вже неодноразово виносилися на обговорення. Протягом 18 років нам вдалося прийняти близько 25 документів, спрямованих на удосконалення сучасної моделі місцевого самоврядування. 80% цих документів – аналіз проведення подібних реформ в європейських країнах. На наш погляд, узагальнено можна виділити 4 офіційні концепції. Ми вивчили концепцію, підготовлену Німецьким бюро технічної допомоги та Швейцарським бюро технічної допомоги. В силу того, що зараз в ЄС обговорюється новий проект – «Східне партнерство», ми очікуємо, що кількість має перерости в якість.

На жаль, дії центральної влади стосовно місцевого самоврядування не мають логічної системності, послідовності та наступництва у прийнятті рішень. На сьогодні, до профільного комітету Верховної Ради України подано 18 законопроектів про внесення змін до закону «Про місцеве самоврядування», проте обіг інформації між регіонами про це є неналежним. Існує досить

багато розрізаних проектів: десь впроваджувались правила ISO, десь були реалізовані стратегії громад. Але такий досвід не є систематизованим. Міністерство регіонального розвитку та будівництва не практикує узагальнення найбільш яскравих досвідів реалізації проектів розвитку регіональних громад, що знижує ефективність вивченні практичного досвіду.

В двосторонньому порядку Генеральним директором Європейської комісії з питань регіональної політики та Донецької обласною радою був розроблений проект Меморандуму про взаєморозуміння для встановлення діалогу про регіональну політику. 15 липня 2008 року ми передали Меморандум в Міністерство регіонального розвитку, але він залишається досі не підписаним. Меморандум дає можливість всім регіонам нашої країни здійснювати проекти спільно з Європейською комісією у відповідності до міжнародних стандартів.

Одним із важливих кроків реформування місцевого самоврядування є прийняття в першому читанні законопроекту «Про асоціації органів місцевого самоврядування». До другого читання даний законопроект готувався із врахуванням рекомендацій всіх обласних рад. Наші побажання були враховані профільним комітетом

Адміністративна реформа передбачає передачу повноважень із центру на місця, що має підкріплюватися відповідним фінансовим ресурсом. Навіть найкраща концепція потребує пілотування та адаптації, обговорення з тими, хто буде її реалізовувати. Ми почали проект в Новоазовську. Спочатку ми вивчили 5 районів, і лише після детального вивчення зупинилися на Новоазовську. Комплекс дій становить 4 компоненти: активізація громад, підвищення якості управління та надання послуг, розробка законопроектів та взаємодія з європейськими інститутами. Вся діяльність проходить в рамках правового поля, а громада шляхом референдуму буде сама визначати параметри свого подальшого устрою. Для досягнення активізації громад ми надаємо безкоштовну юридичну допомогу, здійснюємо міні-проекти, підвищуємо рівень громадянської освіти, вибудовуємо стратегії розвитку громад тощо. Підвищення якості управління та надання послуг – це окрема ініціатива, ефективність якої вимірюється нашими показниками. Варто також зупинитися на розробці законопроектів, адже ми прагнемо присвоєння нам статусу пілотного регіону, що дало б певні додаткові можливості.

Будь-яка реформа направлена на те, щоб окремому жителю громади стало жити краще. Тому в основі адміністративної реформи мають лежати стандарти надання як публічних, так і соціальних послуг. Такий об'єм роботи варто робити лише в партнерстві з іншими регіонами, бо жоден регіон на сьогодні не зможе зробити це сам. Говорячи ж про якість, ми маємо, в першу чергу, звертати увагу на систему стандартів. Першим пріоритетом для нас є якість життя населення, що досягається через доступність ресурсів та ефективність їх використання. Говорячи ж про соціальні стандарти, варто розглядати доступність та єдиний простір як один із механізмів підвищення якості життя.

На завершення, варто зазначити, що реформувати систему місцевого самоврядування варто, в першу чергу, в партнерстві. Ми вважаємо, що для початку варто було б апробувати пілотні проекти в двох-трьох областях, проаналізувати хід їх реалізації, отримані результати поширити в межах всієї країни. Нам потрібна конкретна карта дій, де були б розставлені пріоритети. Ми пропонуємо в Донецькій області створити своєрідний простір для обговорення регіональних проблем, де б лідери реформи знали, що в певний час всі спільно з європейськими інституціями могли на щорічній основі обговорити реформу місцевого самоврядування. Адже життєдіяльною буде лише та система місцевого самоврядування, котра буде базуватися на потребах населення.

Мирослав Пітцик, Віце-президент Асоціації міст України та громад

Ініціативи діалогу з державою виходять сьогодні більше від органів місцевого самоврядування. Ми шукаємо ту форму діалогу з центральною владою, яка дала б можливість громадам бути почутими. Закон про асоціацію має понад десятирічну історію. Нещодавно було поставлено останню крапку: винесено його на голосування в Раду, яка, на жаль, не працювала в той

день. В цьому законопроекті знайшли компроміс і Асоціація міст, і Асоціація регіональних влад, і Президент України, і Верховна Рада України. Цей законопроект дає можливість місцевому самоврядуванню бути почутим та затверджувати всі ініціативи, що його стосуються.

Голова Верховної Ради України має можливість почути місцеве самоврядування через Консультативно-дорадчу раду. Асоціація також має постійного представника у парламенті – колишнього міського голову м. Бердянська. Він сформував міжфракційну групу, що при голосуванні може отримувати певні рекомендації. В кожному з комітетів також є наші представники, зокрема – в комітеті з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, з питань будівництва та житлово-комунального господарства, бюджетному комітеті тощо. У Верховній Раді України ми можемо відслідковувати законопроекти, вносити в них корективи.

Ситуація з урядом вирішилася після нещодавніх зборів Асоціації, після яких Прем'єр-міністр зробила деякі поступки. Я є постійним представником на засіданнях уряду, що дає можливість ознайомитися з постановами та законодавчими актами, які проходять через Кабінет Міністрів. Ми маємо можливість висловитися та ветувати такі акти. Ми зупинили постанову про тарифування комунальної політики та законопроект про основи житлової політики. Також вдалося внести зміни в регіональні програми з енергозбереження.

Постановою уряду створена Рада регіонального розвитку та місцевого самоврядування при Прем'єр-міністрі. Ми запозичили польську модель, де аналогічна рада працює на основі певних комісій, що замикаються на міністерствах. Це дозволить підготувати певні законопроекти чи постанови, які спочатку розглядатиме рада, а потім – уряд. До того ж, у ключових міністерствах членами колегій є міські голови, що дає можливість впливати на рішення, які приймаються урядовими установами.

З Президентом усе складніше, адже він зараз випав із такої активної виконавчої політики. Існує Фонд сприяння місцевому самоврядуванню. На обласному рівні асоціація також має регіональні відділення з метою дати можливість органам місцевого самоврядування спілкуватися з державною владою через них. Якщо буде прийнятий закон про Асоціації органів місцевого самоврядування, то він зобов'язує виносити всі ініціативи на обговорення Асоціації задля врахування думки місцевого самоврядування. Це дасть змогу вийти на унормовані відносини з органами державної влади. На завершення варто відмітити, що наразі ми виходимо на підписання багатьох законопроектів. По-перше, планується, запровадити пост прем'єр-міністра з питань місцевого самоврядування. По-друге, прийняти Закон «Про асоціації». По-третє, внести зміни до бюджетного кодексу. Далі варто прийняти нову версію закону про місцеві податки і збори. Також є важливим закон про спеціальні нарахування ПДВ на житлово-комунальні послуги. Ми наполягаємо на тому, щоб кошти, які населення платить як ПДВ, ішли як інвестиції в житлово-комунальне господарство. Житловий кодекс також прийняти вкрай важливо, аби запровадити майнову відповідальність за несплату комунальних послуг.

Денис Ковриженко, Експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

Проблема формування державної політики стосовно місцевого самоврядування лежить у більш широкому контексті і стосується не просто місцевого самоврядування, а і інших сфер, де присутній більше не діалог, а монолог державної влади. Суб'єктами державної політики приймаються рішення, які без належного їх обговорення, публічності та залучення громадськості, або не виконуються, або виконуються недосконало, чи взагалі не відповідають тим викликам, які постають. На сьогодні, наприклад, у більшості Європейських країн, формування політики відбувається у принципово інший спосіб. Зокрема, перш, ніж розпочати підготовку документів чи законодавчих актів формується «зелена книга». В Україні також вживають такі терміни, але саме розуміння такого феномену відсутнє. Розробник рішення встановлює певний початковий перелік, потім виносяться пропозиції в ході публічних консультацій, надсилаються відповідні пропозиції розробнику. В багатьох країнах цей процес є ще більш публічним, тобто результати та узагальнення

певних пропозицій є доступними. Це сприяє тому, що голос зацікавлених осіб та тих, кого ця політика стосується, буде почутим, а відтак і сама політика більше відповідатиме існуючим запитам і проблемам.

Стратегічні документи, що стосуються місцевого самоврядування, орієнтуються на проблеми першого порядку. Проте доцільно було б запровадити такий підхід: окреслити базові проблеми у «зеленій книзі», залучити зацікавлених сторін та провести публічні обговорення. На основі цього має бути сформована «біла книга», що пропонуватиме альтернативи вирішення існуючих проблем. В Україні ж всі ці питання ставляться в концепціях, при чому доволі абстрактно, без пропозиції альтернатив.

При розробці пропозицій щодо реформи місцевого самоврядування, варто по-перше, здійснити фінансово-економічне обґрунтування, що дозволило б не рухатися у тому напрямку, що є заздалегідь хибним, якщо у держави не вистачає коштів на ті чи інші нововведення. Фінансове обґрунтування здійснюється вже для конкретно обраної альтернативи, і якщо коштів не вистачає, то можливість реалізації концепції буде сумнівною. Варто звернути увагу на низку цільових програм, що затверджувалися чи то урядом чи то парламентом, але в силу браку коштів вони також не фінансуються.

Досить часто бракує поняття мотивування тих чи інших концепцій. Оприлюднено багато концепцій та законопроектів, але відсутнє пояснення, чому саме такий варіант, на чому він побудований, що важливо для пересічних громадян. На сайті Мінрегіонбуду можна знайти документи, але відсутнє обґрунтування матеріалів та розрахунків. Стосовно вирішення даних проблем, важливим є прийняття базового законодавчого акту, що визначатиме засади формування державної політики в певних секторах державного управління. Такий підхід закладений у Законі «Про державні цільові програми», але його дію варто було б розширити і на формування державної політики в тому числі.

Ще одним механізмом - це Закон «Про асоціації органів місцевого самоврядування», що визначив би суб'єктів, з якими мали б здійснюватися консультації в процесі вироблення рішень.

Роман Коваленко, Директор Центру законодавчих ініціатив, депутат Донецької обласної ради

Варто детальніше розглянути законопроект «Про асоціації органів місцевого самоврядування», як певний механізм тиску на органи влади, та законопроект, що стосується експерименту в Новоазовському районі. На даний момент у Верховній Раді прийнятий законопроект «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Активна робота зі збору пропозицій та зауважень до законопроекту почалася взимку. Було внесено близько 50 пропозицій: всі члени Асоціації включилися в роботу, голови обласних рад були запрошені на засідання профільного комітету під час розгляду законопроекту. В кулуарах даний законопроект називають другою палатою парламенту. Більшість пропозицій та зауважень були направлені на доопрацювання, були також і пропозиції, що носять стратегічний характер – характер змін до Конституції. В основному вони стосувалися ліквідації районних та обласних адміністрацій та створення на їх базі виконкомів відповідних рад. Також пропонувалося надання органам місцевого самоврядування права законодавчої ініціативи: готувати та представляти законопроекти у Верховній Раді.

Підготовлений до другого читання проект закону визначає правові основи організації та діяльності асоціації та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Законопроект передбачає, що за статусом асоціації можуть бути загальноукраїнськими та місцевими. Всеукраїнськими мають бути асоціації, що об'єднують органи місцевого самоврядування, на території яких проживає не менше 5% населення, та мають регіональні відділи не менше, ніж у 2/3 регіонів України. В ідеалі це має бути потужна структура, що готуватиме висновки та впливатиме і на рішення. Місцеві асоціації створюються з метою узгодження дій органів місцевого самоврядування однієї або кількох областей України за ініціативою не менше як трьох органів місцевого самоврядування. Членами можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні

та обласні ради. Орган місцевого самоврядування може бути дійсним членом лише однієї всеукраїнської асоціації. Одним із повноважень асоціацій є розробка пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування, які підлягають обов'язковому розгляду в органах державної влади. Ми подавали пропозицію, щоб ті висновки, що подають асоціації місцевого самоврядування, були обов'язковими для органів, що видають відповідні акти. В іншому випадку органи влади мають дати письмове пояснення тому, чому вони не приймають дані зауваження. Таким чином законодавство будувалося б знизу вгору.

Всеукраїнські асоціації беруть участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України. Свою внутрішню структуру асоціації визначають самостійно та закріплюють у Статуті.

Перед тим як почати аналізувати даний законопроект ми провели роботу по вивченню діяльності Комітету Регіонів ЄС. Члени Комітету та така ж кількість альтернативних членів на випадок заміни призначаються за рекомендацією держав-членів ЄС. Президент призначається із числа представників. Робота ведеться в рамках 6 спеціалізованих комісій та організується Бюро, що включає в себе президента, членів та лідерів партійних фракцій. Генеральний секретаріат є відповідальним за організацію роботи. Проаналізувавши структуру Комітету ми запропонували свою структуру всеукраїнської асоціації. Вона схожа на структуру європейську, проте враховані всі особливості законопроект.

Закон «Про асоціації» дозволить не просто рахуватися з думкою територіальних громад, але й координувати розвиток всередині країни між органами місцевого самоврядування. Це власне створення певної площадки, де можна було б обмінятися вдалим та невдалим досвідом. Норми закону створюють умови для консолідації місцевого самоврядування та інтеграції до європейської спільноти.

Ми розробили законопроект «Про проведення експерименту стосовно укріплення фінансової основи та удосконалення інформаційного забезпечення місцевого самоврядування в Новоазовському районі Донецької області». Законопроект передбачає особливі умови оподаткування на території району, адже без реальних матеріальних засобів, нічого не вийде. Цей законопроект був узгоджений практично з усіма управліннями Донецької обласної державної адміністрації. Ми надсилали його в Кабінет Міністрів. Ми пропонуємо, щоб суми з податків фізичних осіб, працевлаштованих за межами громади, платилися безпосередньо на території своєї громади. Таке положення важливе для громад, що знаходяться поблизу промислових центрів, розміщених за межами району.

Взагалі процес реформування має починатися з активізації жителів кожної територіальної громади та залучення їх до процесу реформування.

Юрій Ганущак, *Директор департаменту забезпечення реформування органів місцевого самоврядування та територій Міністерства регіонального розвитку та будівництва України*

Основним рушієм реформи місцевого самоврядування є насамперед регіони. Є декілька етапів впровадження цієї реформи. Перший – розробка концепції, другий – перевірка того, як реформа має виглядати на площині. Далі випробування в конкретних умовах, з точки зору місцевого керівництва, та нарешті – відпрацювання деталей і популяризація реформи. У нас є досвід бюджетної реформи, і вона проходила саме за такою схемою: тільки після того, як ми зрозуміли, що вона є зрозуміла на місцях, почали рухатися далі. Якщо хтось думає, що реформа робиться під час росту економіки, той страшно помиляється, бо в цей час іде перерозподіл ресурсів. Всі реформи робляться виключно під час кризи. Якщо хтось думає, що реформа в Польщі коштувала величезні суми, той також страшно помиляється: реформа адміністративно-територіального устрою в Польщі коштувала 0 злотих. Гроші прийшли тільки після того, як Європа побачила, що поляки дійсно серйозно почали це робити. Тому поки ми за 0 гривень не зробимо у себе перетряску адміністративного апарату, гроші у вигляді реальних інвестицій не придуть.

Стосовно експериментів варто відмітити, що не варто вибирати одну-дві області: вибір треба робити не за формальними ознаками, а за ознаками тих, хто готовий за певних ресурсів розпочати певні процеси. При здійсненні пілотних проектів перші три роки вони досить погано сприймаються, бо це є перетряска адміністративного апарату. Тому реформи завжди ішли за достатньо жорстким адміністративним впливом.

Головна мета реформи – створення базового рівня, при чому обласний рівень не чіпається. Якщо хтось думає, що будуть внесені зміни до конституції в частині створення виконавчих комітетів обласних та районних рад раніше, ніж здійснена адміністративно-територіальна реформа, той широк помиляється. Держава ніколи не піде на те, що не створивши нормально функціонального базового рівня, зняти свою присутність в регіонах. Тому реально обласний рівень має бути союзником цієї реформи: зрозуміло, що якщо піде реформа на низовому рівні, то на вищому рівні є перспектива отримати очікуваних результатів: жорстке розділення державних адміністрацій та самоврядування.

Адміністративно-територіальний устрій – це скелет держави, що має бути цілісним. Основою є адміністративно-територіальна одиниця, яка володіє певними ознаками: повна та виключна компетенція, стійкість до демографічних, політичних та економічних викликів, нерозривність, відсутність анклавів, універсальність, ресурсна, інфраструктурна достатність, типова бюджетна інфраструктура, низький рівень ротаційності. Але якщо вже створюється громада, то законом визначаються повноваження, прямі взаємовідносини, прямі державні трансферти.

Існує два варіанти принципів створення громад – соціальний та соціально-економічний. Соціальний передбачає створення громади на базі близькості до інфраструктури. Соціально-економічний – навколо центру економічної діяльності. Тут постає питання про доступність до послуг. Доступність вимірюється за трьома критеріями: середня освіта, швидка допомога, пожежна служба. Статистика свідчить, що далі за 15 кілометрів від місця роботи іде прискорена деградація сіл, бо молоді сім'ї переселяються ближче до місця роботи. Для великих міст ця відстань - 30 кілометрів.

Через 5 років у сільському господарстві буде зайнято не більше 6% населення. У Європі в селах проживає 20%; у нас зараз – 29%. Якщо 4% зайняті в сільському господарстві, то решта 16% доїжджає, працює в місті. Якщо ми не робимо реформу адміністративно-територіального устрою, то все, що буде далі зони притягання, занепаде. Одною з причин, чому зараз достатньо лояльно реагують на такі наші пропозиції є те, що протягом 3 років, очевидність такої ситуації настільки яскраво проявилася, особливо в депресивних областях, що реформа видається необхідною всім. Сумська область - перша, яка вимагає реформи, далі Рівненська, Чернівецька, Луганська.

З приводу розподілу повноважень: на кожному рівні має бути якимсь таке повноваження, що виправдовувало б існування цього рівня. Повноваження по громаді є освіта та охорона здоров'я, по області – регіональний розвиток. Область є найкращим рівнем для збалансованого регіонального розвитку.

Говориться багато про соціальні стандарти, але лише завдяки цій реформі можна вийти на грошовий вимір соціальних стандартів.

Обов'язковим елементом є наявність державної влади, яка має бути присутня у кожній громаді. В кожному селі має бути староста, який не має бути державним службовцем, бо інакше буде першим звинуваченим у корупції. Більшість сільських голів досить позитивно сприймають таку ініціативу, бо значно зручніше просто контролювати виконання бюджету, складеного кимось іншим. Це зручно, бо бюджети на місцях ніби і є, але вони недостатні. Староста буде у всіх селах, де більше 50 жителів. Ми плануємо створювати також Раду старост, що прийматиме рішення стосовно землі, економічного розвитку та бюджету та буде ніби друга палата парламенту.

Тернопільська область, наприклад, згідно з моделюванням відновила той поділ, що був в 1940 році. Така тенденція була б досить перспективною. Сучасний адміністративно-територіальний розподіл не дозволяє робити бюджетну політику, але за результатами моделювання точність досягає 95 відсотків, що свідчить про об'єктивність підходу.

Основою для формування громади є площа, бо вона становить основу для економічного розвитку, але населення також варто врахувати. Проте лише маючи площу, можна залучити бізнес.

За сучасного адміністративно-територіального устрою ми маємо 27 000 одиниць, пропонується ж створити до 1500 громад, щоб скрізь був староста та легше було здійснювати трансферти; 170 районів, а обласний поділ ми не чіпаємо. На рівні громад державних адміністрацій не передбачається, а на рівні районів їх буде близько 100, що відповідає 4 районам зараз. На рівні області адміністрації мають дещо інші функції, що передбачає проведення певної державної регіональної політики.

Взагалі, квінтесенцією реформи місцевого самоврядування є умови передачі повноважень: фінансова інфраструктурна спроможність їх виконувати, доцільність виконання повноважень на даному рівні, стандартизованість послуг, забезпечення державного контролю за їх якістю, існування системи консультацій між органами місцевого самоврядування та урядом. Фінансові ресурси звичайно є важливими, але вони є обмеженими, тому ми можемо лише вводити нові. Податок на прибуток ніколи не буде переданий на місцеве самоврядування, тим більше ПДВ. Податки на місцевому рівні мають бути прив'язані до територій. При чому не може бути ніяких пілг, бо якщо платять всі, то всі платитимуть, а якщо по закону хтось не платить, то не платитиме ніхто.

Юрій Бова, Міський голова м. Тростянець

Сьогодні в Україні ми бачимо великі розвинені мегаполіси, але варто звертати увагу на малі міста і селища, щоб зрозуміти, що реформу варто рухати, щоб вона покращувала соціальні стандарти. Таких містечок і селищ тисячі, і вони потребують реальних коштів і повноважень. До прикладу Тростянецького району Сумської області: населення складає 36 тисяч. Всі сільські ради є дотаційними. Така ж ситуація складається у 90% сільських громад.

Від 45% до 70% коштів, які даються громадам у вигляді субвенцій, витрачається на утримання органів місцевого самоврядування. Тому органи місцевого самоврядування не можуть зробити нічого, щоб задовольнити соціальні потреби територіальних громад. Існують села, де у власності громади на рік є аж 1100 гривень. У більшості сільських рад крім самої ради і ФАПу нічого не залишилося. Саме тому сільський голова за 7400 гривень, наприклад, не може утримати два клуби на території сільської громади. У 2006 році на виборах у сільські, селищні та міські ради районного значення, майже 80% голів змінилися, бо населення перестало довіряти тим, хто не виконав своїх обіцянок, в силу того, що держава не надала їм достатніх фінансових ресурсів. Цільові програми, що ідуть через міністерство відбуваються за принципом «хто кому ближчий друг», від чого варто відходити. Варто було б ці кошти розподілити між усіма громадами по формулі, по чисельності населення. Зараз же поки кошти не дійдуть до міст обласного значення, на маленький районний центр кошти не виділить ніхто.

Вирішувати проблему треба через децентралізацію влади та через бюджетну реформу. Міські голови не зацікавлені у розвитку підприємництва, адже максимум, що бізнес платить зараз за такої системи податків, це є податок на землю, а кошти навпаки вилучаються з міського бюджету за надлишок. Тому і не вигідно витрачати ресурси на залучення інвестицій у регіон.

Якби міський голова знав, що від роботи інвестора на його території будуть певні доходи, то він і рада вкладали б певні ресурси в залучення інвестицій та їх роботу. Саме тому частина податку на прибуток має залишатися на території як стимул для розвитку цієї території.

Наступною проблемою є те, що з податку на власників транспортних засобів, що збирається досить важко відремонтувати ту кількість доріг, що є на території адміністративно-територіальної одиниці.

Комунальні підприємства, незважаючи на кризу, надають нам послуги. Держава намагається створити щось нове без того, щоб підтримувати існуюче. Людям, котрі надають соціальні послуги (сантехнікам, наприклад), варто дати на сьогодні нормальну зарплату, бо інакше вони виїжджають в

більші міста. Орган місцевого самоврядування таку зарплату надати не може, то варто дати пільги на зарплату, залишаючи кошти у комунальних підприємств.

УСББ в сьогоdnішніх умовах України є фікцією. Нам ідуть укази згори створювати щороку по 5 нових ЖЕКів, а що ж тоді робити зі старими? Виходом з цього є проведення адміністративно-територіальної реформи до 2010 року, та місцеві вибори 2010 року проводити виключно у межах адміністративно-територіальних одиниць.

Ольга Маштакова, Консультант сектору з питань методичної роботи та адміністративно-територіального устрою управління організаційного забезпечення діяльності ради і її органів виконавчого апарату обласної ради

Про необхідність адміністративно-територіальної реформи та становлення громадянського суспільства ми говоримо вже більш як 10 років. Але спочатку варто зрозуміти, що ми отримуємо в результаті. Існуюче влаштування політичної системи України не виправдовує сподівань громадян, можливо, з вини самих громадян, а точніше через їх байдужість до рішень, що приймаються учасниками системи. Однією зі складових громадянського суспільства є соціальний капітал – норми та цінності, котрі уможливають колективні дії в групах людей.

В умовах критичного дефіциту бюджетних ресурсів для розвитку громади, потрібні інновації, що пропонували б нові моделі там, де не працюють старі. Необхідний новий механізм співпраці влади та громади. Одним із таких варіантів ми бачимо громадські ініціативи, прийняття рішень та визначення своїх пріоритетів розвитку самою громадою.

Будь-яка реформа чи починання приречені на провал, коли не мають підтримки тих, для кого вони здійснюються, та коли сама команда реформаторів в силу різних обставин не має бажання та можливості якісно підійти до процесу.

В той же час досвід свідчить, що важливою умовою успішної реалізації є професійна команда однодумців, які здатні не лише розробити проект на папері, але і втілити його в життя.

В 2008 році Донецька обласна рада провела перший конкурс міні-проектів на території області. Головною метою була певна підтримка громадських ініціатив для спільного вирішення соціальних проблем територіальних громад. Згідно з умовами бюджет міні-проекту за рахунок коштів обласного бюджету, не може перевищувати 5 000 грн. При цьому рекомендувалося залучати кошти із місцевих бюджетів, що не заборонено законодавством України. Всього на конкурс було подано 242 міні-проекти із 34 міст та районів області. Конкурсною комісією були визначені 207 міні-проектів як переможці. Фінансування за рахунок обласного бюджету становило 996 800 грн. Фактична сума всіх міні-проектів склала більш як 3 млн.грн., при цьому вклад громади – 2/3. Практика показала, що на одну вкладену бюджетну гривню населення дає 3 гривні разом з зацікавленістю та бажанням брати активну участь в житті громади.

Донецька обласна рада продовжує почату в минулому році ініціативу та оголошує проведення в 2009 році конкурс міні-проектів на території області. Мета конкурсу залишається – підтримка громадських ініціатив.

Пріоритетними напрямками конкурсу з врахуванням найбільш популярної тематики минулого року та перспектив нашого розвитку в цьому році виділені наступні:

- Збереження місцевих культурних традицій;
- «Освіта протягом усього життя» через інвестування в розвиток людини;
- Сприяння раціональному використанню енергоресурсів в жилу фонді;
- Благоустрій та озеленення території.

Не вдаючись в деталі механізму реалізації нашої ініціативи, варто відповісти на питання «Якого результату ми досягли?»

Наша ініціатива укріпила впевненість громадян, що спільними силами можна покращити життя у своїх громадах, зробити його більш комфортним та цікавим.

Саме участь ініціативних груп на початку конкурсу, а потім реалізація міні-проектів, сприяло появі віри у свої сили, розвитку самоорганізації та самореалізації громадян, налагодженню соціального партнерства та залученню додаткових ресурсів для спільного вирішення проблем своїх громад.

Сергій Ткаченко, Голова Правління Донецької обласної організації Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України»

Вже неодноразово звучала думка про те, що коли ми говоримо про реформу місцевого самоврядування, постійно відчувається присутність держави: концепції, законопроекти тощо. Варто звертати увагу на те, які зміни мають статися у територіальній громаді для того, щоб місцеве самоврядування запрацювало. Я вважаю, що не обов'язково в результаті змін законодавства та покращення фінансового стану місцевого самоврядування покращиться стан територіальних громад. Варто ставити питання також і про ефективність. За 17 років дефіцит ресурсів дає певний відбиток і на органах місцевого самоврядування.

Ми говоримо про громаду, як про спільність людей, що проживають на певній території. Багато хто говорив, що дане визначення є певною мірою неповним. Для того, щоб територіальна громада відбулася вона має в першу чергу спиратися на громадян, які у свою чергу створюють активне соціальне середовище. Як члени громади люди мають певне коло спільних інтересів, і саме ці інтереси дають їм право вирішувати спільні проблеми. Для того, щоб елементи ланцюга (населення – інтерес – соціальне середовище – територіальна громада – держава) не втрачалися, розуміння територіальної громади має бути таким: територіальна громада – це жителі, котрі мають спільні інтереси, обумовлені постійним проживанням в межах адміністративно-територіальної одиниці, власні органи місцевого самоврядування, місцевий бюджет та комунальну власність. Спільні інтереси є одним із головних критеріїв визначення сутності територіальної громади. Громада також має мати певний набір спільних ознак: спільна ситуація, систему відносин та взаємодії в громаді, колективну діяльність та сформовану ідентичність. Громада має бути здатною самоорганізовуватися та брати на себе відповідальність.

Останнім часом стало досить модно говорити про взаємодію між владою, громадськістю та бізнесом. Проте в основному мова йде про «корені трави», без яких суспільство приречене на постійну стагнацію. Щоб партнерство відбувалося мають існувати чіткі механізми взаємодії. Закон «Про місцеве самоврядування» дає право на такі форми участі громадськості як громадські слухання, місцеві ініціативи, але більшість жителів територіальних громад так і не можуть скористатися цими формами участі. Проблема тут полягає як у відсутності ініціативи самих громадян, так і в небажанні органів місцевого самоврядування будити цю ініціативу.

В якості прикладу варто було б навести один із вдалих проектів, котрий реалізовувався на території Новоазовського району. Це проект «Громадянська освіта», метою якого є підготовка активістів, лідерів та компетентних керівників, здатних управляти територіальною громадою з використанням у своїй роботі нових механізмів та стандартів.. Даний проект передбачає навчання близько 400 представників органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад Новоазовського району, лідерів громадських організацій, органів самоорганізації населення та ініціативних груп громадян. Навчання проходить у формі семінарів-тренінгів з використанням рольових ігор, мозкових штурмів та інших сучасних методик. Реалізація проекту проходить у два етапи: на першому етапі завдяки семінарам-тренінгам відбувається підвищення рівня комунікаційних навиків членів-громад, формується певна база даних лідерів з їх особистісними характеристиками для подальшої роботи, систематизується інформація про основні проблеми жителів громад району, підвищення кваліфікації та формування у представників місцевого самоврядування розуміння шляхів ефективного використання повноважень в інтересах місцевого розвитку. Головним завданням другого етапу, до виконання якого ми приступили з лютого цього року, є за допомогою тренінгів для відібраних учасників першого етапу сформувати в кожній

громаді професійну команду, здатних планувати розвиток громади, впроваджувати нові механізми роботи, а також брати на себе відповідальність за розвиток своєї громади. Орієнтовними темами другого етапу є стратегічне планування, проектний менеджмент, методи інформаційної роботи та ПР, а також лобювання. Мова йде також про залучення додаткових ресурсів на розвиток громади. Розвиток громади є динамічним соціокультурний процес, і коли ми говоримо про громаду, ми маємо на увазі в першу чергу не стільки ріст благополуччя, достатку населення, скільки соціальні зміни, бо в громаді народжуються нові ініціативи, зростає соціальний капітал, змінюються люди, їх бачення світу. На завершення варто відмітити, що грамотно розробити та втілити адміністративно-територіальну реформу є лише половиною справи, ефективність же її реалізації буде вимірюватися готовністю жителів територіальних громад брати участь у даних змінах. Не треба робити щось для територіальних громад без участі самих територіальних громад.