



ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ
ТА ВРЯДУВАННЯ

Ю. Ганущак

РЕФОРМА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Швейцарсько-український проект •
Підтримка децентралізації в Україні

DESPRO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Швейцарська Конфедерація

skat Swiss Resource Centre and
Consultancies for Development

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

Ю. Ганущак

РЕФОРМА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Київ – 2013

УДК 352/354.071.55/6(477)
ББК 67.9(4Укр)401
Г19

Рекомендовано до друку Вченою радою Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол №193/5 від 7 червня 2012 р.)

Рецензенти: *Чемерис Оксана Матвіївна*, к. н. з держ. управління, доц. кафедри економічної політики та економіки праці Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України;

Куйбіда Василь Степанович, д. н. з державного управління, проф. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

Уміщені у виданні інформація та матеріали є вільними для копіювання, перевидання й розповсюдження по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при такому копіюванні, перевиданні й розповсюдженні є обов'язкове посилання на авторів і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

Висловлені в цій роботі погляди належать автору і можуть не відображати офіційну позицію Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO».

Ю. Ганущак

Г19 Реформа територіальної організації влади / [Ю. Ганущак – К.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.

ISBN 978-617-7031-14-6

Монографія присвячена правовим, фінансовим та організаційним аспектам реформування місцевого самоврядування та виконавчої влади на території, формуванню їх нової просторової основи. Викладено аргументи на користь необхідності таких змін, досить ґрунтовно описано теоретичні основи адміністративно-територіального устрою, умов створення адміністративно-територіальних одиниць, зокрема, фінансові обмеження. Новизна полягає в пропозиції формування бюджетної та галузевої політики на основі методу модельних адміністративно-територіальних одиниць. Здійснено аналіз практичного моделювання громад та районів. Подано критерії розмежування повноважень між державою та самоврядуванням, між рівнями самоврядування та територіальними органами виконавчої влади, основи організації виконавчої влади на території. Даються рекомендації з практичного втілення наробок.

Для кращого засвоєння матеріалу запропоновано запитання, які найчастіше ставляться при обговоренні проблеми реформування адміністративно-територіального устрою, та відповіді на них. Монографія призначена для політиків, фахівців у галузі державного управління, а також для широкої громадськості.

УДК 352/354.071.55/6(477)
ББК 67.9(4Укр)401

© DESPRO, 2013

© Ю. Ганущак, 2013

© С. Шишкін, макет, оформлення, 2013

ЗМІСТ

СЛОВО ДО ЧИТАЧА	5
ПЕРЕДМОВА ДО ДРУГОГО ВИДАННЯ	6
ПЕРЕДМОВА ДО ПЕРШОГО ВИДАННЯ	7
ВСТУП	10
Глобальні виклики, що спонукають до реформ	10
Адміністративно-територіальний устрій: сучасний стан та недоліки.	13
РОЗДІЛ 1. ЕЛЕМЕНТИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ: ШЛЯХИ ЗМІН	23
Термінологія та необхідність критеріїв	24
Вимоги до адміністративно-територіального устрою	24
Вимоги до адміністративно-територіальних одиниць (критерії їх створення)	27
Типологія АТО	29
АТО базового рівня	31
Формування АТО другого та третього рівнів	33
Порівняння варіантів формування АТО відповідно до критеріїв ефективного адміністративно-територіального устрою та дієздатних адміністративно-територіальних одиниць	36
Особливості деяких територіальних утворень	39
Центр адміністративно-територіальної одиниці	43
Мінімальний розмір АТО з урахуванням бюджетних аспектів	45
Межі АТО	49
РОЗДІЛ 2. ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ	51
Принципи розмежування повноважень місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади	52
Повноваження органів місцевого самоврядування	58
Територіальна організація державної влади	62
Місцеві державні адміністрації	62
РОЗДІЛ 3. МОДЕЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ	67
Моделювання громад	70
Моделювання районів	74
РОЗДІЛ 4. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ МОДЕЛЮВАННЯ	80
Вибір модельної АТО	82
Рівень однорідності	86
Профілі модельних АТО	90
Метод модельних АТО	97

РОЗДІЛ 5. НАПРЯМИ ЗМІН У ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ	115
Реформування органів управління	116
Зміни до бюджетного законодавства	119
Зміни в інших секторах	120
Конституційні обмеження реформи	128
Конституційні зміни, що впливають з реформ органів влади на території	129
РОЗДІЛ 6. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ	131
Вартість реформи	136
Стереотипи та міфи щодо реформи територіальної організації влади	138
Щодо суті реформи територіальної організації влади	146
РЕЗЮМЕ	149
ЗАМІСТЬ ПІСЛЯМОВИ	153

ШАНОВНИЙ ЧИТАЧУ!

Підтримку децентралізації та реформи місцевого самоврядування визнано одним із ключових пріоритетів стратегії співробітництва Швейцарії з Україною. Розпочатий 2007 року у партнерстві з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO» сконцентровано на започаткуванні ефективної моделі управління та участі громадян у процесах ухвалення рішень як обов'язкової складової сталого розвитку держави та демократизації суспільства.

На сьогодні очевидно, що потреба у знаннях з децентралізації влади, протидії корупції, управління територіями та різних аспектів місцевого самоврядування є надзвичайно актуальною. Не менш важливим є те, що державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад наголос роблять на прикладному характері знань, опануванні можливостями їх використання у повсякденній практиці. Це стало лейтмотивом започаткування DESPRO серії навчальних модулів «Децентралізація та врядування», яка налічує понад десяток книг – посібники, наукові видання, есе, рекомендації, які призначено для використання в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у галузі знань «Державне управління», їх самоосвіти, практики врядування та навчання тренерів.

Матеріали серії – це не книги для полиці, а інструменти для навчання ефективному врядуванню, які, у свою чергу, потребують розроблення стратегії їх використання, створення шаблонів навчальних продуктів стосовно стратегії; передбачення відповідних ресурсів. За умови відповідної підготовки викладачів і тренерів навчальні заклади, що здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, можуть трансформувати навчальні модулі серії для використання у тренінгах, семінарах, круглих столах, ситуаційних вправах, ділових іграх, на стажуванні, лекціях, у проектах та формалізованих документах практики врядування. При цьому обов'язково потрібно враховувати потреби цільової групи, яка запрошується на навчання, психологічні, вікові, ментальні, гендерні та професійні особливості учасників.

Сподіваємось, що модулі серії «Децентралізація та врядування» знайдуть свого небайдужого, дієвого читача, спроможного адаптувати запропоновані знання в ефективні навчальні продукти та практику врядування.

Оксана ГАРНЕЦЬ

Керівник проекту DESPRO в Україні

Йорг КРИСТЕН

Директор проекту DESPRO

ПЕРЕДМОВА ДО ДРУГОГО ВИДАННЯ

Перше видання цієї монографії розповсюджувалось загалом серед осіб, які безпосередньо чи опосередковано причетні до вироблення територіальної політики. Через специфіку теми контингент потенційних користувачів був окреслений досить чітко – політики, політологи, керівники органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. І хоча народних депутатів відповідно до Конституції України є аж 450, однак автор вручив книги з дарчим написом ледве половині «небожителів». Переважна більшість дісталась колегам з опозиційних фракцій «Нашої України», «БЮТ –Батьківщина». Хоча регіонали та комуністи, народники та реформісти (це «Реформи заради майбутнього») теж отримали частину примірників, однак тотальне їх охоплення не відбулось. Фактор психоемоційної несумісності щодо деяких народних депутатів у поєднанні з хронічним невідвідуванням сесійної зали не дали можливості автору донести до всіх представників представницької гілки влади конструктивні ідеї, закладені в дослідженні. Але автор сподівається на те, що хоча б хтось із них таки відкриє цю невелику книжку, принаймні, з цікавості: а що там цей невгамовний останній зі списку бютівців, який заскочив до парламенту лише за рік до закінчення каденції скликання, накроїв у рідній малій батьківщині.

Між тим, виступи з презентацією ідеології проведення реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою перед різними колективами слухачів виявили непідробний інтерес до тематики серед представників неурядових організацій, передусім, місцевих, які до цього автором розглядались як вагома цільова аудиторія. Виявилось, що ідеї, висловлені в дослідженні, знаходять відгук у читачів, незважаючи навіть на важкість сприйняття тексту, не зовсім адаптованого до сучасних традицій продукування «легкого читива».

Отримані від читачів рекомендації та зауваження спонукали до внесення низки правок у текст, зробити його більш привабливим для користувачів. Це стосується зовнішнього оформлення, кольорів, шрифтів.

З метою зробити текст більш зрозумілим для широкого загалу, деякі позиції переформульовані, деякі – уточнені, що зрештою, не повинно змінити їх суть. Зокрема досить ґрунтовно перероблена аналітична частина.

Також у монографії додано розрахунки мережі бюджетних установ модельного району (госпітального округу), як це зроблено щодо середньої освіти для модельної громади. Вказану модель також доповнено узагальненим типом громади, що дасть можливість розширити вибір для управлінських рішень. Більш докладно описані пропозиції щодо реформування управління в Києві та Севастополі.

Оскільки законопроекти, що додавались до основної частини монографії, не викликали великого ажіотажу, однак займали більшу частину друкованого формату, вирішено їх додати на диску в електронному вигляді. Перелік доповнено законопроектами, що стосуються Києва, а також змін до Бюджетного кодексу України.

Сподіваюсь, що вказане дослідження допоможе читачам проїнятися ідеєю про необхідність реформування просторової організації влади та досягнути суть запропонованих змін.

Юрій ГАНУЩАК,
Лютий, 2013 р.

ПЕРЕДМОВА ДО ПЕРШОГО ВИДАННЯ

Проблема реформування адміністративно-територіального устрою в Україні стає дедалі більш актуальною, про що свідчить низка публікацій. Особливо поживав інтерес до цієї теми після невдалої спроби впровадити зміни в територіальному устрої України в 2005 році. Експертне середовище, яке сформувалось внаслідок дослідження теми, практично однотайно визнає, що однією з причин невдач у проведенні реформ в Україні є вкрай недосконала просторова організація влади, тобто адміністративно-територіальний устрій.

Автор цього дослідження почав предметно працювати над вказаною темою починаючи з 2005 року, коли був залучений до однієї з робочих груп як експерт з питань бюджету. На той час існувало декілька концепцій реформування і не було єдиної думки щодо напрямків реформування навіть серед фахівців. У рамках моделювання на картографічному матеріалі пропонувалось кілька варіантів. Органу в системі виконавчої влади, який би системно працював над даною проблемою, в Україні не було. Водночас з огляду на політичний календар від реформаторів вимагалось швидке впровадження змін. Розробка власної ідеології, яка почалась, вимагала досить багато часу. При цьому ретельно вивчався досвід більш успішних країн, передусім, Польщі. Тоді пропонувались різні підходи до вибору моделей формування громад, зокрема, економічний (Василь Куйбіда), однак перевагу надали соціальній, що просувалася Романом Безсмертним.

Незважаючи на те, що питання змін в адміністративно-територіальному устрої були відкладені до кращих часів, напрацювання робочих груп стали основою для переосмислення самої постановки задачі. Якщо до цього в основу концептуальних рішень ставилось реформування органів влади загальної компетенції – органів самоврядування, місцевих державних адміністрацій, то нині акцент переноситься на розв'язання проблем галузевої спрямованості. Адже просторове розміщення органів управління актуальне для багатьох міністерств та відомств: освіти, охорони здоров'я, внутрішніх справ, надзвичайних ситуацій, охорони навколишнього середовища, соціального захисту. Воно стосується і органів судової гілки влади, прокуратури, соціальних фондів, насамперед, Пенсійного, що має справу безпосередньо з населенням.

Успішний досвід розробки та впровадження бюджетної реформи на початку 2000-х виявив низку проблем, що не давали можливості розвинути цей успіх. Звичайно, формула неупередженого розподілу бюджетних коштів серед місцевих бюджетів суттєво просунула Україну на шляху становлення демократичного суспільства. Однак існуючий порядок формування бюджетів базового рівня ієрархії АТО – міст районного значення, сіл, селищ через районну ланку постійно провокував невдоволення досягнутим результатом – така етапність за великим рахунком все-таки суперечить принципу самостійності місцевих бюджетів, з огляду навіть на те, що фінансові органи районного рівня дуже обмежені в своїх діях у розрахунках трансфертів із районного бюджету до бюджетів місцевого самоврядування. Спочатку на хвилі ейфорії від досягнутого здавалось, що питання прямих міжбюджетних відносин між Державним бюджетом та бюджетами всіх адміністративно-територіальних одиниць – це лише технічна проблема. Достатньо трохи удосконалити розрахунки і мрія про 12 тисяч трансфертів з Державного бюджету стане реальністю. Однак проблема виявилась більш глибокою. Детальний аналіз масиву бюджетних показників за сукупністю всіх місцевих бюджетів були невтішними: мережа бюджетних установ у сільській місцевості вкрай нерівномірна: половина сіл/рад не має дошкільних закладів, лише третина

має амбулаторії чи поліклініки, 7 відсотків сілрад не мають клубів. Звичайно, Бюджетний кодекс передбачає розв'язання цих проблем шляхом укладення договорів про передачу коштів між органами самоврядування, однак вже досвід розвитку таких договірних відносин між органами виконавчої влади районного рівня та міст обласного значення з приводу фінансування міжрайонних лікарень показав примарність перспективи мирного та компетентного вирішення спірних питань – добровільно перераховувати кошти «чужому бюджету» за низького наповнення свого навіть за наявності законних підстав сільські голови несхильні. Якщо ще й врахувати досить низький рівень фахової підготовки кадрів на рівні села чи навіть селища, то наділення їх повноваженнями формування власної бюджетної політики в обсязі, що передбачений для міст обласного значення, було б передчасним. Повноцінне навчання фахівців на цьому рівні теж видається малоперспективним – за високої плинності кадрів, через низький рівень їх мотивації масштабні витрати на спеціальну підготовку давали б мізерну віддачу. До того ж знайти відповідні кандидатури навіть на посаду керівника районної державної адміністрації інколи проблематично.

Таким чином, доводиться констатувати, що місцеве самоврядування на рівні села в переважній своїй кількості є недієздатним. Воно не відповідає самому визначенню самоврядування, викладеному в Європейській Хартії місцевого самоврядування щодо формування органів місцевого самоврядування. Право на місцеве самоврядування повинно супроводжуватись можливістю його здійснювати. Саме ця спроможність повинна стати предметом визначення законодавством. Це спонукає встановлювати чіткі вимоги до органів, що створюються на місцевому рівні. Поняття спроможності може і повинно бути деталізоване. Інакше право на місцеве самоврядування, як ідеальна, абсолютна субстанція, не може бути захищеним, оскільки вимагає чітких юридичних норм, що не терплять двозначності.

Потреба становлення дієздатного, спроможного самоврядування неминуче зіштовхується з необхідністю змін просторової організації органів місцевого самоврядування. В свою чергу, і територіальна організація органів виконавчої влади теж виявилась далекою від оптимальної. Тому зміна адміністративно-територіального устрою стає все більш актуальною.

Перша спроба в 2005 році здійснити реформу виявилась невдалою. Цьому є ціла низка причин, головні з яких такі:

- концептуальні основи були погано сформульовані, існувало щонайменше чотири підходи до формування адміністративно-територіального устрою;
- недостатньо чітко ідентифіковані ризики та загрози, групи впливу, підтримки та противники реформи;
- не було створено інституції, яка б планомірно працювала над підготовкою реформи;
- час, виділений для підготовки та проведення реформи, був дуже стислий;
- коло залучених спеціалістів було досить обмежене, що виявилось недостатнім для вироблення остаточних рішень;
- роз'яснювальна робота та промоція запропонованих змін виявилась недостатньою.

Разом з тим, проблеми, пов'язані з недосконалістю адміністративно-територіального устрою, тільки наростали. Експерти почали вивчати цю сферу і формувати концептуальне бачення вирішення питання реформування адміністративно-територіального устрою.

У 2008 році після зміни уряду в Мінрегіонбуді створено департамент, який займався питаннями реформування адміністративно-територіального устрою, очолюваний авто-

ром цієї книги. Були забезпечені досить комфортні, як для такої бюрократичної установи, як міністерство, умови: терплячий міністр (Василь Куйбіда), компетентний заступник міністра (Анатолій Ткачук), право добору кадрів, чітка постановка стратегічних питань. І хоча поточна діяльність департаменту займала більшу частину робочого часу, однак комунікації з іншими міністерствами та певна можливість застосування адміністративних важелів у роботі з регіонами, дали можливість здійснити суттєве просування на шляху підготовки необхідних документів. Кульмінацією можна вважати затвердження Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування (Постанова КМУ №900 від 29.07.2009 року), яка наразі залишається основним плацдармом для наступних кроків. Принаймні відчайдушні спроби нового керівництва Мінрегіонбуду в 2010 році запропонувати інше бачення реформи успіху не мали.

Дане дослідження є акумуляцією розробок, історичних розвідок, математичних розрахунків, здійснених автором упродовж останніх років. Деякі з них опубліковані як у періодичній пресі, так і в окремих виданнях. Автор не ставив мету в повному обсязі висвітлити всі аспекти формування нової територіальної організації влади. Це не підручник для студентів ВНЗ з його дидактичним викладом, а швидше дослідження, яке не може бути беззастережним і, ймовірно, спровокуватиме полеміку.

Між тим, для більш чіткого розуміння логіки викладу автор спиратиметься на дослідження, здійснені іншими фахівцями, з посиланням на відповідні публікації.

Сподіваюсь, що дане видання наблизить Україну до здійснення реформ, що вже давно назріли. Зрештою, останнє слово за політиками. Від їхнього вибору залежить доля будь-яких реформ. Хоча відсутність рішення – теж політична позиція, яка може мати своє пояснення. Хотілося б лише, щоб у переліку причин відсутності реформ не було такої, як слабка проробка питання фахівцями.

Автор вдячний всім колегам, хто долучився до появи цієї монографії у світ. Зокрема окремої поваги заслуговує Анатолій Ткачук, який не полінувався дочитати цей опус до кінця і конструктивно розкритикувати.

Книга вийшла за сприяння Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, за що їм окрема пошана.

З повагою до читачів,
Юрій ГАНУЩАК,
Березень, 2012 р.

ВСТУП

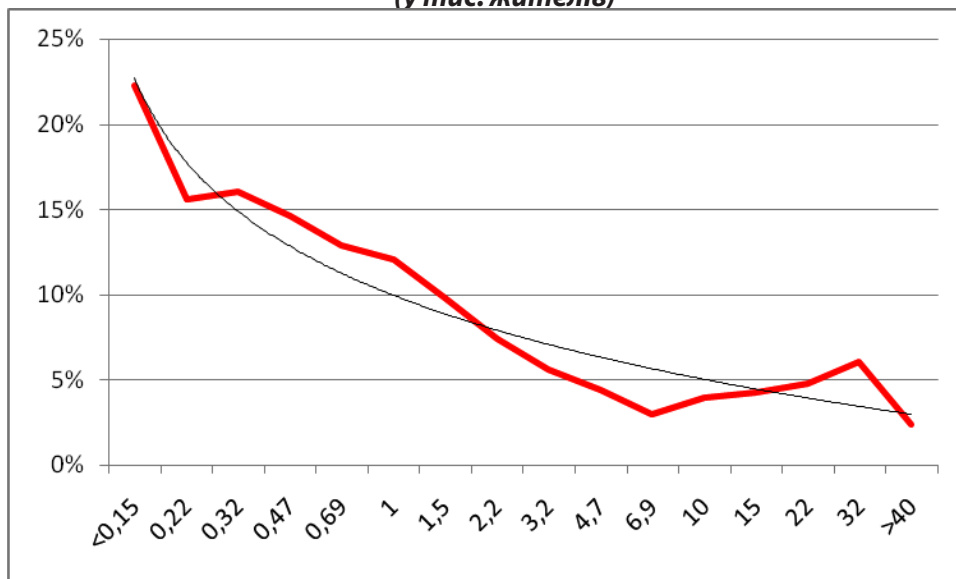
Глобальні виклики, що спонукають до реформ

Кожна епоха породжує нові виклики, на які суспільство змушене реагувати. У глобалізованому світі ці виклики теж мають світовий характер. Вектори розвитку цивілізацій все більше стають когерентними, та ігнорувати їх тенденції, замкнувшись в автаркії окремого державного формування, стає дедалі важче навіть найбільш тоталітарній системі. Еліти одних країн передбачають ці тенденції, вчасно пристосовуючи механізми владного маховика, інші реагують на проблеми в міру їх появи, борючись швидше з наслідками ніж з причинами проблем. І нарешті, в деяких країнах владна верхівка вперто не помічає суспільних запитів, як страус ховаючи голову в пісок, у даремній надії, що все якось уляжеться само собою. Таке ігнорування викликів дорого коштує суспільству – народ, еліта якого сліпа, приречений на поневір'яння по світу, постійний пошук власної ніші в когорті більш успішних націй.

Одним із таких глобальних викликів є зміна характеру діяльності мешканців. Якщо до середини ХХ століття більше половини населення Європи та Північної Америки були зайняті в сільському господарстві, то його інтенсифікація докорінно змінила картину зайнятості. Нині у США, Канаді ця частка складає до 4%, у розвинутих країнах Європи – 6%, у Польщі – майже 10%. Україна має перспективи досить швидко досягти аналогічного показника. Вже нині експортно орієнтовані господарства перебувають у зоні впевненої прибутковості, якщо площа оброблюваної землі перевищує 10 тис. га, що відповідає третині площі середньостатистичного сільського району. При цьому у виробництві зернових у такому господарстві зайнято до 100 осіб, у тваринництві – до 200. Якщо припустити, що вони годують ще чотирьох членів сім'ї, включно з батьками, то потреба в робочій силі, зайнятій у сільському господарстві, не досягає 10% активного населення сільської місцевості. Спостерігається поступове, але неухильне зменшення частки сільського населення приблизно на 0,2% щорічно, при цьому демографічний склад змінюється більш драматично. Сільське населення стрімко старішає.

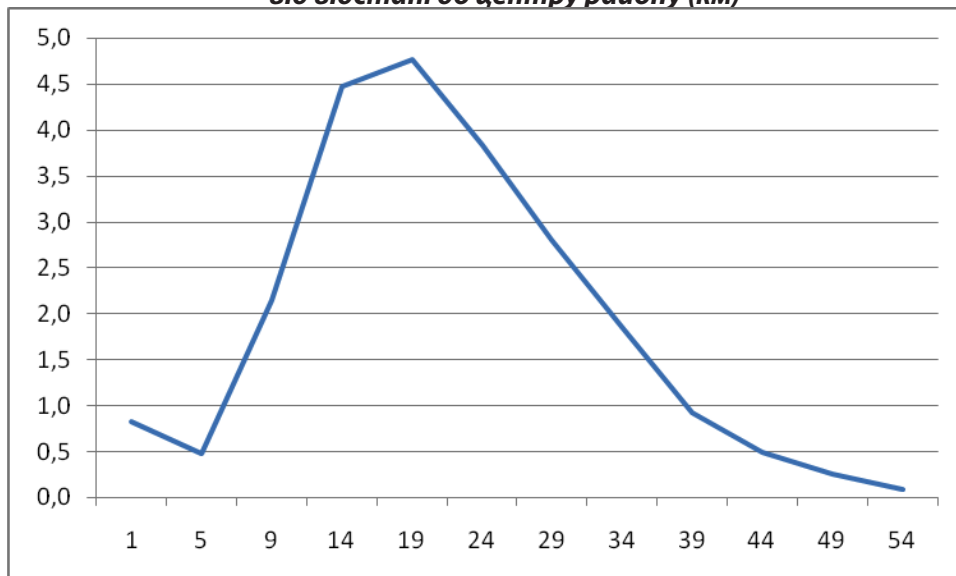
Спостерігається прискорена депопуляція в малих сільських радах. Так, з 2003-го до 2009-го року населення в сільських радах чисельністю менше 1500 жителів зменшилось більш як на 10%. У великих сільських селищних, міських радах міст районного значення таке падіння уповільнилось, а в багатьох навіть є певний приріст населення. Це пояснюється в основному механічним приростом, тобто переїздом молодих сімей до місця роботи. Однак цей приріст не компенсує зменшення населення в селах, оскільки значна частина активного населення переїжджає до мегаполісів, а не до маленьких міст чи селищ.

Динаміка падіння населення (у %) залежно від розміру ради (у тис. жителів)

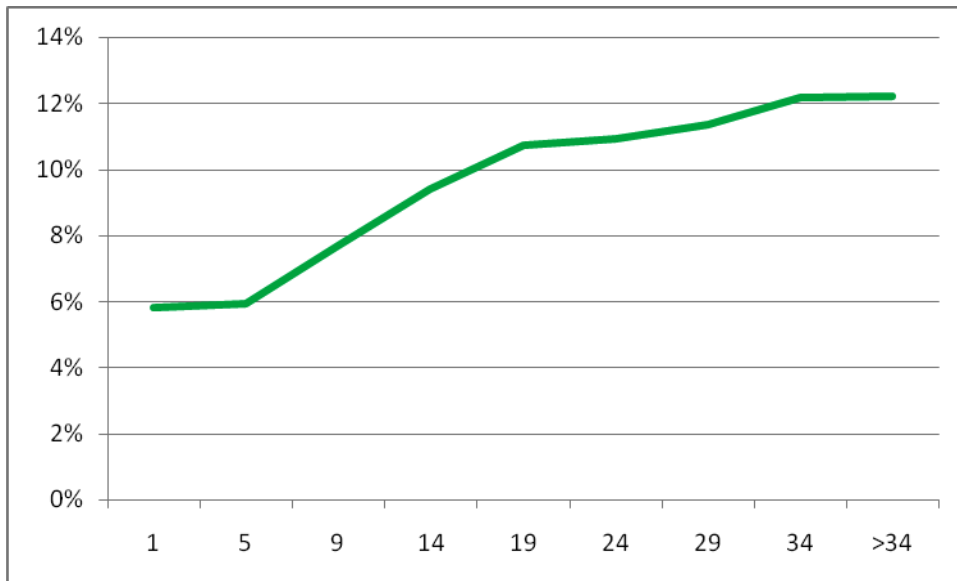


Переважає більшість сіл, рад знаходиться на відстані 14-29 км від районного центру. Проживає в них понад 57% сільського населення. Середня відстань від поселення до центру району складає 19 км.

Середня кількість сільських, селищних, міських рад у районі залежно від відстані до центру району (км)



Швидкість депопуляції зростає з віддаленням від районного центру. Більші за чисельністю мешканців села розташовані біля районного центру чи міста районного значення.



Таким чином, спостерігається неухильне обміління поселенських мереж, віддалених від центрів економічної діяльності. В зоні прискореної деградації перебувають сільські ради на відстані понад 14 км від районного центру, тобто більша їх половина. З огляду на надзвичайну важливість сільської місцевості для формування ментальності українця ігнорування проблеми знищення села є рівнозначне ліквідації самобутності українського етносу. Якщо держава не реагуватиме на такі тенденції, то Україну чекає доля багатьох латиноамериканських країн, де в сільській місцевості проживає майже 5%, тоді як мегаполіси задихаються від напливу колишніх селян, плодючи нетрі та соціальну напругу.

Водночас у країнах Європи, більшість з яких здійснила реорганізацію адміністративно-територіального устрою (деякі країни, наприклад, Данія, по декілька разів), стабілізували внутрішньо міграційні процеси. Чисельність сільського населення складає понад 25%. Вироблена певна модель діяльності людини, яка працює в місті (містечку), однак проживає в сільській місцевості на прийнятній відстані від місця роботи, залежно від величини та статусу цього поселення.

Таким чином, призупинення процесу депопуляції населення в сільській місцевості може бути здійснено шляхом створення осередків економічного притягання, місць зайнятості населення поблизу місця проживання.

Середовище, яке може зацікавити бізнес, крім загальнодержавних регуляторних обмежень на локальному рівні, повинно мати такі умови:

- відсутність адміністративних перепон;
- наявність дієвої влади (але не двовладдя, як нині спостерігається в районних центрах України);
- наявність кваліфікованої робочої сили;
- наявність інженерних комунікацій;
- наявність земельних ділянок, придатних для розміщення виробництва і очищених від юридичних обтяжень, з чіткими та однозначними обмеженнями з доступними підходами до них;
- наявність ринку збуту чи легкий доступ до нього;
- прозорість та відкритість місцевих регуляторних правил;
- адекватне й прозоре оподаткування;
- можливість вільного вибору місць та об'єктів вкладення капіталу;
- екологічна безпека.

Забезпечення більшості з цих умов лежить у площині ефективної організації на території влади як місцевого самоврядування, так і територіальних органів виконавчої влади.

Адміністративно-територіальний устрій, сучасний стан та недоліки

Сучасний стан адміністративно-територіального устрою описаний в літературі досить детально¹. Основні недоліки існуючого адміністративно-територіального устрою теж проаналізовано, однак для логіки викладу їх доцільно все-таки навести:

- складна, ієрархічно неупорядкована чотириступенева структура;
- недосконалість та неоднозначність понятійного апарату;
- розривність території адміністративно-територіальних одиниць, наявність анклавів та ексклавів;
- недосконалість процедур та критеріїв для формування адміністративно-територіальних одиниць, віднесення поселень до категорії сіл, селищ, міст;
- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні;
- великі диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня як за територією, так і за кількістю населення;
- нерівномірна доступність та віддаленість від адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці;
- відсутність у багатьох випадках точно визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних та інших факторів, перспектив розвитку територій;
- невідповідність просторової організації органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади загальної компетенції (місцеві державні адміністрації) з організацією мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади (міністерств, відомств, соціальних фондів, правоохоронних органів), що організаційно не входять до структури місцевих державних адміністрацій, а також структурних підрозділів природних монополій.

Наслідки недосконалості адміністративно-територіального устрою такі:

- стримування подальшого удосконалення місцевого самоврядування, створення дієздатних органів місцевого самоврядування;
- стримування подальшого удосконалення територіальних органів виконавчої влади, створення ефективної системи управління як органів загальної юрисдикції (місцевих державних адміністрацій), так і територіальних органів центральних органів виконавчої влади;
- неможливість подальшого удосконалення міжбюджетних відносин;
- поглиблення диспропорцій між регіонами в економічному та соціальному розвитку;
- неможливість вироблення ефективної системи регіонального розвитку;
- перепони в розвитку бізнесу;
- напруженість у відносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими

¹ Наприклад, видання Секретаріату КМУ «Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи». – Київ, 2009.

- ми державними адміністраціями через накладання їх функцій;
- неможливість забезпечення єдиних стандартів надання суспільних послуг;
- неможливість забезпечення якісного рівня підготовки службовців місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- слабкий рівень координації територіальних органів виконавчої влади з боку місцевих державних адміністрацій;
- низький рівень планування використання територій;
- слабкий зв'язок влади та територіальної громади (особливо в селах, де немає сільської ради);
- надмірна бюрократизованість процедур вирішення нагальних питань мешканців та підприємців.

Якщо вважати, що адміністративно-територіальний устрій – скелет держави, то слід визнати, що він кволий, непропорційний та негнучкий. Особливо яскраво недосконалість адміністративно-територіального устрою проявляється на найнижчому, базовому рівні – сіл, селищ, міст районного значення. Найкраще це продемонструвати на прикладі аналізу бюджетів, показники якого найбільш адекватно, коректно та неупереджено характеризують стан справ. Сільські, селищні бюджети та бюджети міст районного значення є найменш розвинутою ланкою бюджетної системи. Наразі щодо них районний рівень приймає рішення стосовно виділення трансфертів з районного бюджету. І хоча при формуванні цих трансфертів у керівництва райадміністрацій є мало можливостей вплинути на загальний обсяг трансфертів (з огляду на жорсткість формули, доведеної до райфінвідділів Міністерством фінансів, у той самий час, як сільські та селищні бюджети перебувають у досить великій залежності від рішень районної ради щодо перерозподілу цього загального обсягу між адміністративно-територіальними одиницями), формула дозволяє встановлювати вагові коефіцієнти таких параметрів, як кількість населення, нормативні штати, кількість поселень у раді, кількість дітей, кількість груп у дитячому садочку та інше. Звичайно, можна апелювати до посадовців районної ланки, підозрюючи їх в упередженому ставленні до сільських бюджетів, однак не варто забувати, що саме цей рівень є кінцевим у матриці трансфертних розрахунків Міністерства фінансів, тому отриманий з Державного бюджету до бюджету району трансферт підлягає розподілу не тільки між бюджетами місцевого самоврядування – велика частка видатків бюджету району припадає на середню освіту та на стаціонарну медичну допомогу. Тому райфінвідділ спресований у ледачах необхідності забезпечувати баланс ресурсів та видатків для всього району.

Здавалось би, понад п'ять років відпрацювання формули розрахунку трансфертів – достатній термін для того, аби акумулювати базу даних для реалізації чергового етапу бюджетної реформи – перехід на прямі трансферти Державного бюджету з усіма місцевими бюджетами. Хоча з огляду на технічні можливості, такий план має право на існування, є сумнів у доцільності подібного кроку. Насамперед тому, що бюджетна інфраструктура сільських та селищних рад є надзвичайно різна, що практично нівелює основні переваги формульного підходу до розрахунку, – порівняльність та неупередженість.

Для визначення бюджетних перспектив сільських та селищних рад варто проаналізувати статистичні дані як у сільських та селищних радах, так і окремо за поселеннями. Для аналізу брались дані Держкомстату та Мінфіну за 2005–2006 роки у всіх радах, розбитих на такі страти за кількістю населення в раді².

До 200 жителів у раді, 200–500, 500–1000, 1000–2000, 2000–5000, 5000–10000, 10000–20000, понад 20000. База для аналізу – 11 тис. рад.

² Вказане дослідження опубліковане в роботі: Ткачук А., Ткачук Р., Ганущак Ю. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907–2009. – Київ, 2009.

Розподіл кількості рад за кожною статтею такий:



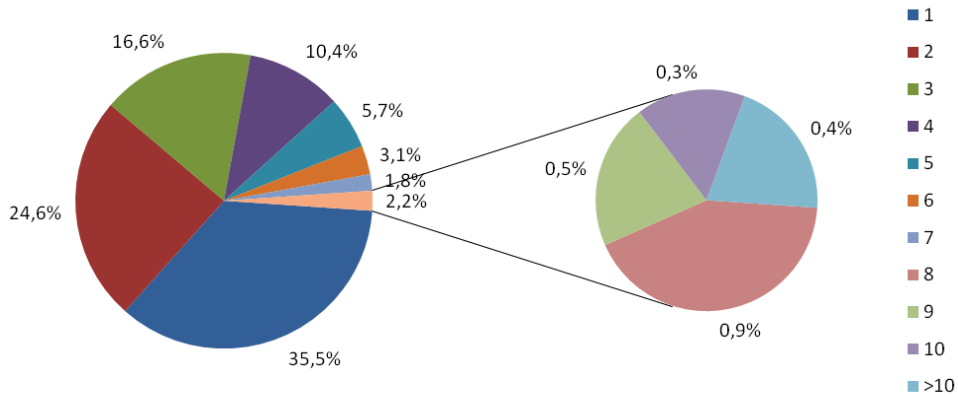
Переважає кількість рад має населення в діапазонах від 500 жителів до 1000 та від 1000 до 2000.

Разом із тим більшість населення проживає на території сільрад чисельністю від двох до п'яти тис. жителів:

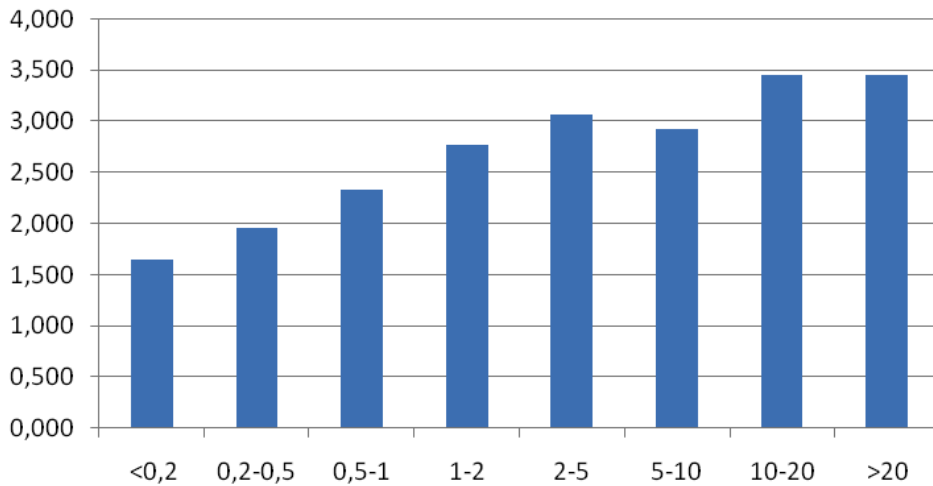


Слід зазначити, що досить велика кількість рад базового рівня містить у собі більше одного поселення, й існує певна кореляція зростання їх кількості від кількості населення в раді.

Кількість рад за кількістю поселень в них

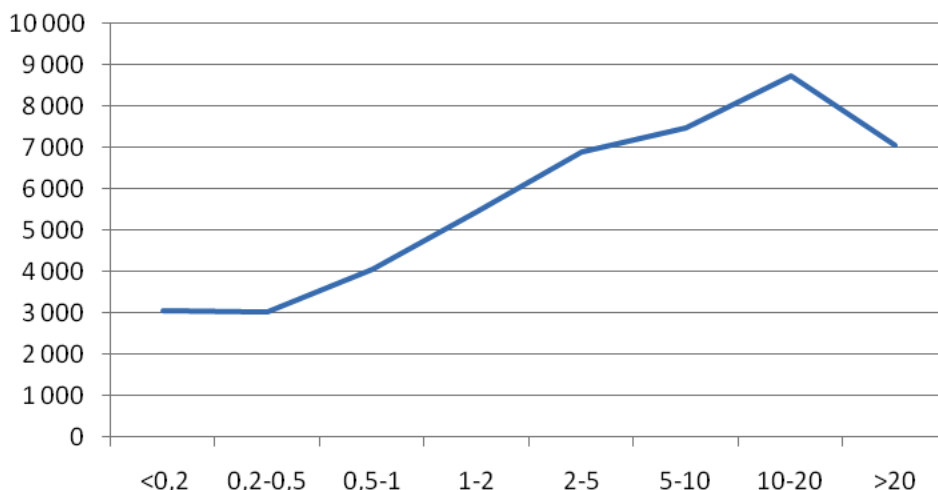


Кількість поселень у раді



Площа сільрад (у га) зростає із зростанням населення, однак для селищних рад чисельністю понад 20 тис. населення площа їх зменшується, що пояснюється появою багатоповерхової забудови та інженерної інфраструктури.

Площа сільрад



Незалежно від розміру ради, необхідно забезпечити певну кількість службовців на її утримання

Групи рад	Середня кількість працівників у раді	% працівників від населення	% від працюючого населення	% працюючого населення
<0,2	4,3	2,8%	20%	14%
0,2-0,5	4,6	1,2%	7,1%	17%
0,5-1	5,3	0,7%	3,9%	18%
1-2	6,2	0,4%	2,4%	17%
2-5	8,9	0,3%	1,6%	19%
5-10	14,0	0,2%	0,8%	25%
10-20	18,1	0,1%	0,4%	28%
>20	27,2	0,1%	0,3%	30%

Очевидно, що зі збільшенням чисельності населення у раді зростає ефективність управлінського апарату. При цьому зростає і зайнятість населення.

У сільрадах, де менше 1000 жителів, зростає кількість покинутого житла. Про це свідчать дані наявності квартир та будинків у розрахунку на жителя (при цьому враховувалось, що в помешканні проживає щонайменше дві особи).

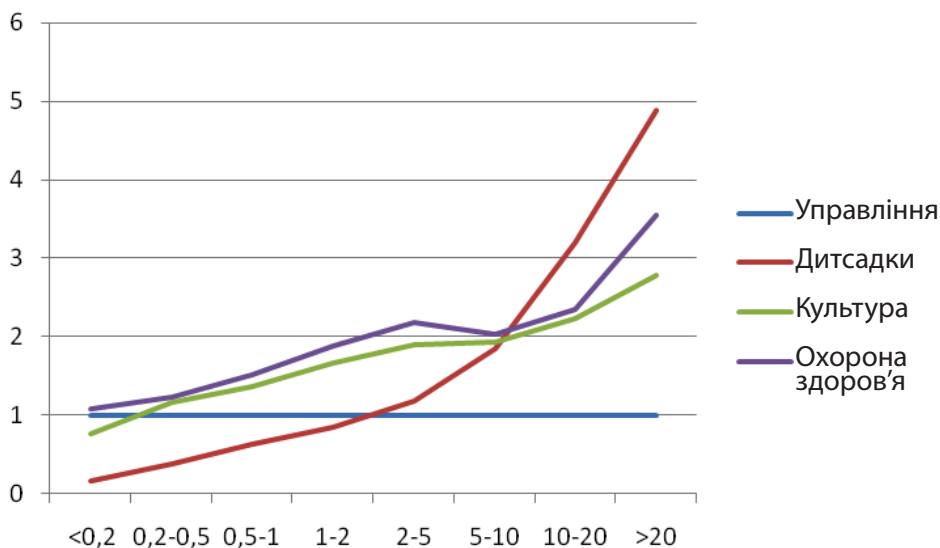
Групи рад	Кількість будинків	Площа, кв.м.	Кількість квартир
<0,2	1,04	55	1,06
0,2-0,5	0,57	33	0,58
0,5-1	0,49	28	0,50
1-2	0,42	25	0,43
2-5	0,36	23	0,40
5-10	0,30	22	0,39
10-20	0,23	22	0,39
>20	0,21	22	0,42

Наявність соціальної інфраструктури приведена в наступних таблицях:

Групи рад	Дитсадки	Школи, всього	I ст.	I-II ст.	I-III ст	Клуби	Бібліотеки
<0,2	0,16	0,24	0,12	0,12	0,00	0,76	0,68
0,2-0,5	0,39	0,83	0,19	0,53	0,11	1,15	0,99
0,5-1	0,64	1,12	0,14	0,55	0,42	1,35	1,19
1-2	0,85	1,40	0,21	0,40	0,76	1,67	1,48
2-5	1,18	1,79	0,28	0,43	1,02	1,90	1,88
5-10	1,85	2,47	0,28	0,50	1,37	1,93	2,36
10-20	3,21	3,60	0,32	0,54	2,22	2,23	2,74
>20	4,89	6,00	0,33	0,78	4,00	2,78	4,33

Групи рад	Охорона здоров'я, всього	Лікарні	Амбулаторії	ФАП	Спорт. споруди	Відділення зв'язку	Культурні споруди
<0,2	1,08	0,00	0,00	1,08	0,16	0,24	0,28
0,2-0,5	1,23	0,00	0,04	1,19	1,49	0,72	0,54
0,5-1	1,53	0,02	0,16	1,35	2,94	0,97	0,92
1-2	1,94	0,07	0,43	1,45	4,31	1,16	1,50
2-5	2,41	0,24	0,74	1,44	5,96	1,38	2,13
5-10	2,66	0,64	0,95	1,07	10,69	1,71	3,00
10-20	3,15	0,78	1,01	1,34	14,11	2,51	3,01
>20	4,67	1,22	2,33	1,22	22,44	3,22	6,78

З огляду на те, що із сільського, селищного бюджету фінансуються дитячі садки, клуби, бібліотеки (здебільшого розташовані в клубах та школах), фельдшерсько-акушерські пункти та амбулаторії, можна стверджувати, що бюджетна інфраструктура для здійснення повноважень, закріплених законодавством за місцевими радами, гарантовано існує тільки в сільських радах чисельністю понад 2 тисячі жителів.



Найбільш тривожною є ситуація з дошкільними закладами. Для малих сільрад очевидним є зменшення народжуваності, оскільки молоді сім'ї беруть до уваги відсутність дитячих садків. Відповідно зменшується мотивація для утримання шкіл за відсутності учнів. Практично працюють лише заклади культури та охорони здоров'я, причому останні надають лише базові послуги у фельдшерсько-акушерських пунктах.

Однією з важливих елементів наявності публічних послуг є відділення зв'язку, які є не у всіх сільрадах чисельністю до однієї тисячі мешканців. І навіть церкви, які є традиційною основою самоорганізації громади, існують на території далеко не всіх сільрад.

Таким чином, аналіз лише бюджетної та соціальної інфраструктур дає підстави сумніватись у дієздатності органів самоврядування в сільських радах до двох тисяч мешканців, які складають три чверті їх загальної кількості.

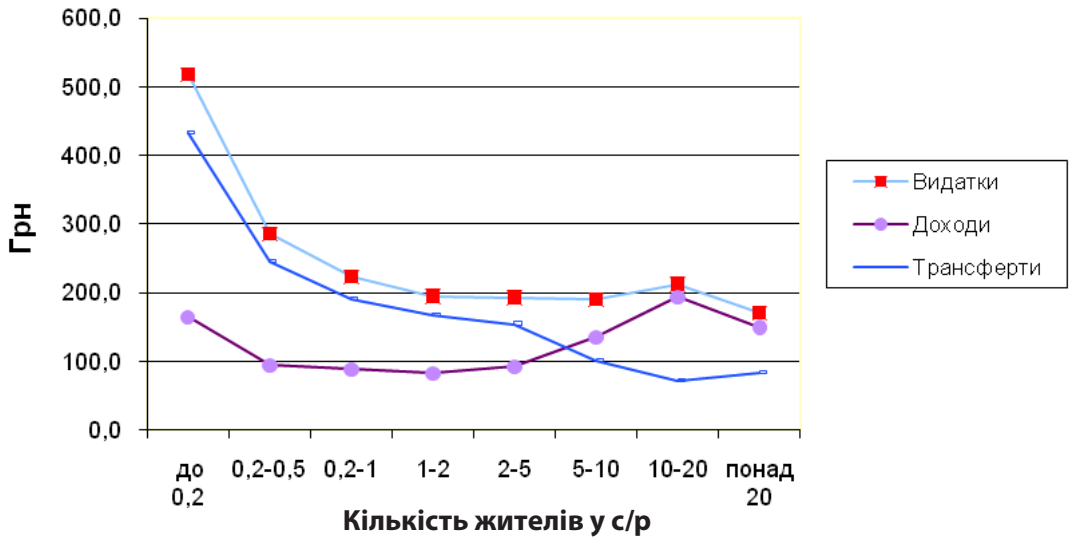
Аналіз сільських та селищних бюджетів засвідчує:

видаткова частина бюджетів у розрахунку на мешканця є високою для найменших рад і стабілізується з їх збільшенням, що відповідає формульному підходу до розрахунку трансфертів, при якому за основу беруться розрахунки саме на споживача публічних послуг. Разом з тим дохідна частина бюджетів спочатку зменшується і починає зростати для сільських та селищних рад понад 5 тис. жителів. Відповідно із зростанням кількості населення в радах зменшується дотаційність бюджетів.

Найбільш цікавою є залежність від розміру ради дохідної частини бюджету. Оскільки її основу складає податок на доходи фізичних осіб, досить велике значення доходів для малих громад пояснюється тим, що в основному доходи формуються за рахунок податку, що сплачується працівниками бюджетних установ, передусім, органів управління. Це підтверджується приведеними вище даними відсотка працівників ради до кількості населення та його зіставлення із загальною кількістю платників податків. І тільки у достатньо великих сільрадах починає з'являтися економічна активність, насамперед, за рахунок підприємств

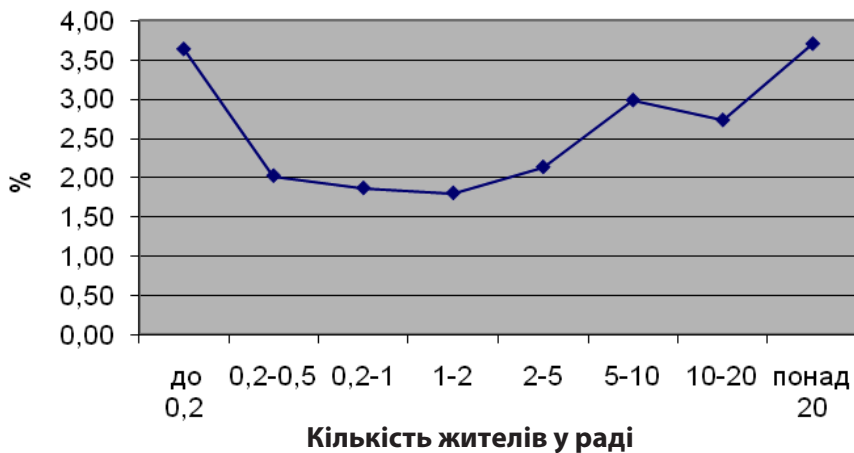
торгівлі та первинної обробки продукції сільського господарства. Це спростовує міф про те, що укрупнення рад не приводить до збільшення надходжень до бюджету.

Бюджет на 1 жителя, 2006



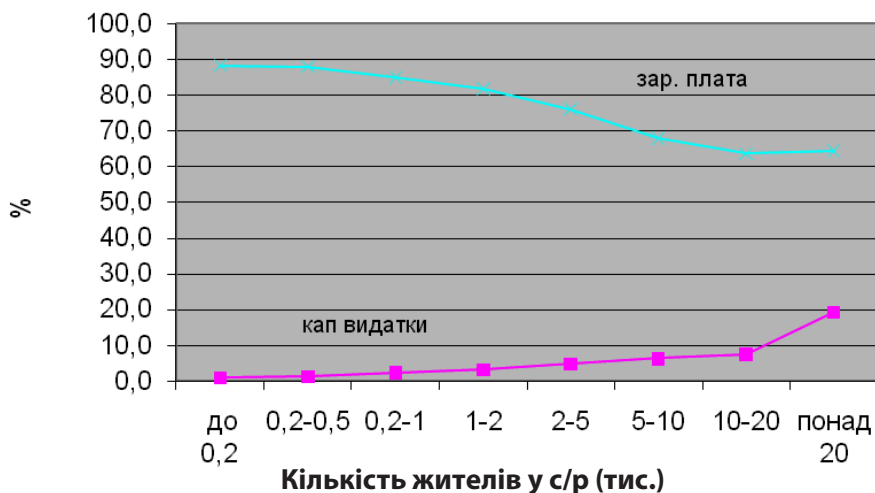
Відсоток платників податків починає зростати у великих сільських радах, що свідчить про появу економічної активності. Знову ж таки у зовсім маленьких сільрадах високий відсоток платників податків пояснюється тим, що переважна більшість їх працює в бюджетних установах, тоді, як у більших з'являється прошарок місцевих підприємців, які здійснюють свою діяльність на території сільради і платять там податки.

Відсоток платників податків

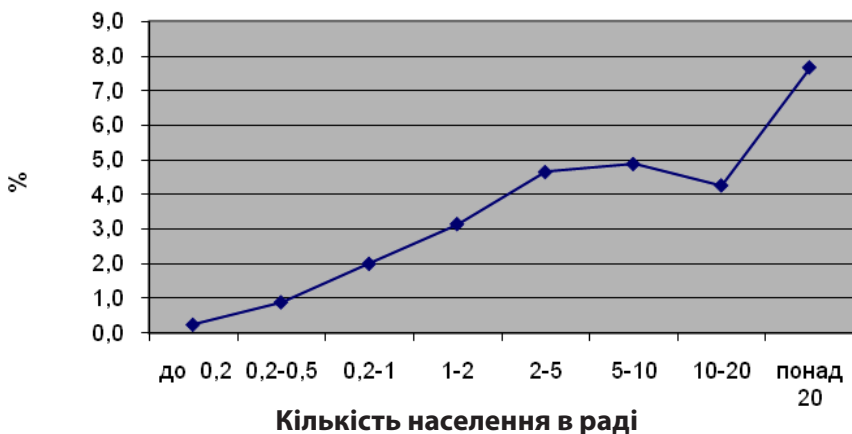


Лише у сільрадах чисельністю понад 10 тисяч мешканців рівень капітальних видатків починає наближатись до рівня, необхідного принаймні для відновлення основних фондів (понад 5%). Хоча за європейськими нормами прийнято, коли його обсяг не нижчий 10% бюджету.

Частки видатків на зарплату та капітальні видатки



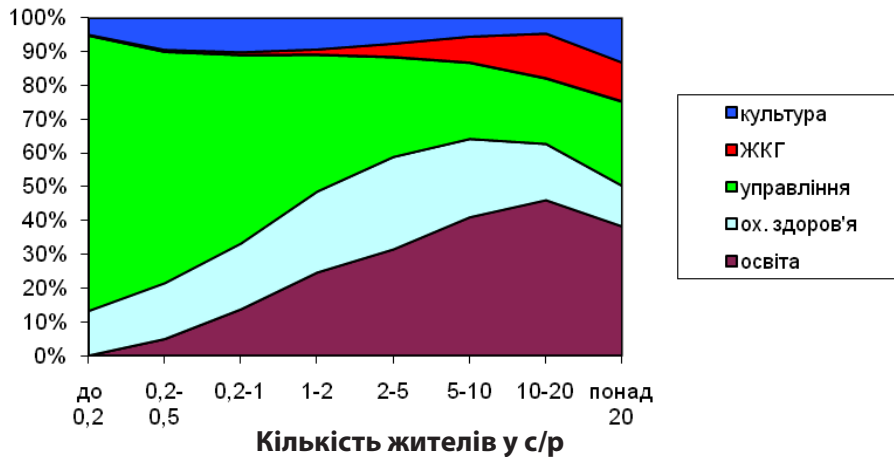
Частка бюджету розвитку



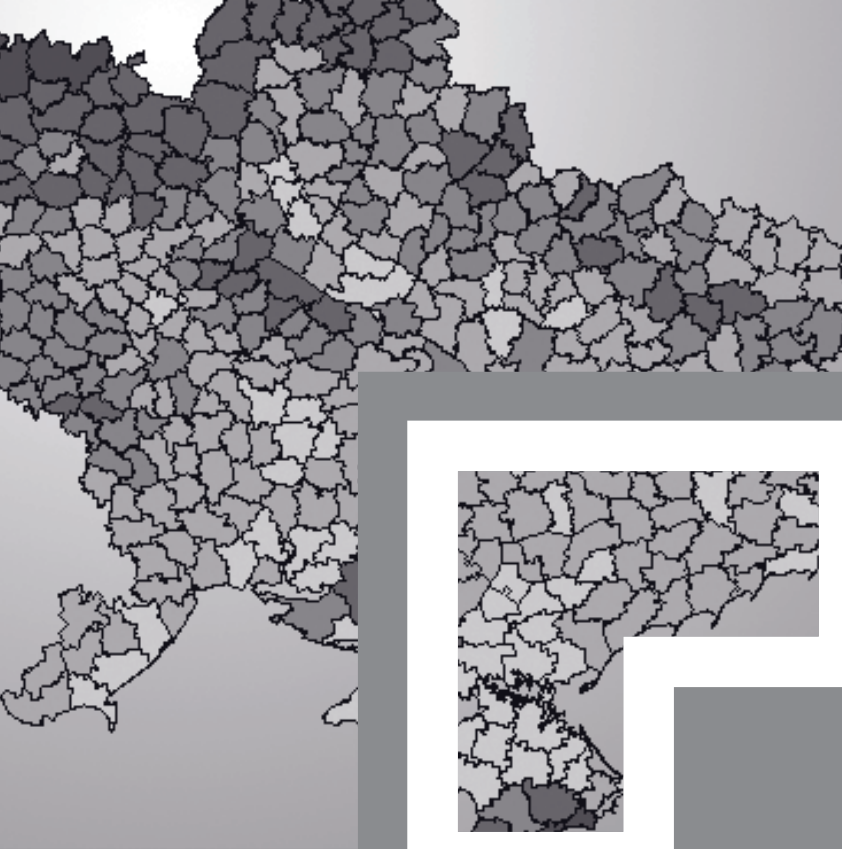
Однак найбільш характерною є структура видатків. Так, у сільських радах з малою кількістю мешканців лівову частку з'їдають видатки на утримання самого апарату ради. Досить стабільно залишається частка видатків на охорону здоров'я та культуру. Видатки на освіту виходять на середньостатистичний рівень видатків місцевих бюджетів лише для рад, чисельністю понад 5 тис. жителів. У цих же радах з'являються елементи інженерної інфраструктури, про що свідчать видатки на житлово-комунальне господарство, які, зре-

штою, є головними власними повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Частки видатків, 2006



Таким чином, бюджетна інформація показує, що економічна активність та прийнятна ефективність витрачання коштів з місцевого бюджету спостерігається в сільських радах з кількістю населення понад 5 тис. жителів. Таких рад є лише п'ять відсотків від загальної кількості всіх рад. Тому некоректно стверджувати, що просте збільшення фінансування місцевих рад зробить їх дієздатними. Тільки збільшення їх до розміру понад 5 тис. мешканців створює синергетичний ефект для активізації підприємницької активності і зростання таким чином дохідної бази бюджету. В цьому випадку також можна говорити про наявність мережі бюджетних закладів для виконання повноважень, визначених законом, у повному обсязі без їх переадресації іншим органам публічної влади. Кадрове забезпечення таких місцевих рад дає змогу виконувати програми високого рівня організації, яким є комунальне господарство, чи реалізувати більш-менш складні проекти капітального характеру.



РОЗДІЛ 1

ЕЛЕМЕНТИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ: **ШЛЯХИ ЗМІН**

Термінологія та необхідність критеріїв

Уведення поняття «адміністративно-територіальна одиниця» (далі АТО) викликане необхідністю відділити його від понять «населений пункт» чи «поселення» як територію компактного проживання мешканців. Факт наявності населеного пункту не завжди повинен супроводжуватись створенням органу влади в ньому. Тому правовий статус поселення визначається в основному такими параметрами, які характеризують ступінь його урбанізму, зайнятість населення, економічну активність, тоді як просторова організація влади передбачає неперервність її юрисдикції. Зазвичай і на рівні населеного пункту доцільно передбачити елементи організації управління публічними справами. Однак на відміну від терміна «самоврядування», тут слід застосовувати інший термін, який повинен мати інше смислове навантаження. Доцільно застосовувати поняття «самоорганізація», що передбачає проміжний рівень комунікації між органами влади на рівні держави чи органом самоврядування, з одного боку, та громадянином – з іншого. При цьому повноваження органу самоорганізації надаються органом самоврядування. Є різні форми самоорганізації – квартальні комітети, комітети управління багатоквартирними будинками, адміністративні райони в місті. Однією з форм є самоорганізація на території поселень, яку надалі доцільно характеризувати поняттям «територіальна одиниця» (ТО). Вказане поняття теж є елементом просторової організації управління і відрізняється від «поселення» тим, що територія поселення закінчується межею забудови, тоді як територія юрисдикції ТО межує з територією іншої ТО. Крім того, вимога забезпечення ефективного управління передбачає, що на основі далеко не всіх поселень доцільно створювати орган самоорганізації. Умови створення ТО розглядатимуться нижче.

Таким чином, елементами територіального устрою є територіальні утворення: адміністративно-територіальні одиниці, територіальні одиниці та поселення. Перші два характеризують аспект організації влади на території і є елементами адміністративно-територіального устрою. Поселення є елементом схеми розселення людей, їх соціалізації.

Вимоги до адміністративно-територіального устрою

Головні вимоги до адміністративно-територіального устрою визначаються виходячи з умов стійкості інституційної піраміди та відповідності її вимогам бюджетної системи, організації ефективного менеджменту місцевою адміністрацією як по вертикалі державного управління, так і через самоврядування.

Слід окреслити такі вимоги до адміністративно-територіального устрою:

- 1) повсюдність юрисдикції органів влади як у системі органів виконавчої влади, так і самоврядування;
- 2) узгодженість системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- 3) розподіл повноважень між рівнями здійснюється за принципом субсидіарності;
- 4) кожний рівень повинен мати одне – два повноваження, які є головними для цього рівня та домінуючими стосовно до інших рівнів у бюджетному, кадровому та інфраструктурному планах;
- 5) міжрівневі пропорції мають задовольняти умови ефективного менеджменту;
- 6) відповідність європейській системі NUTS.

Повсюдність юрисдикції органів виконавчої влади та самоврядування означає, що кожне повноваження, яке надається територіальним органам центральних органів виконавчої влади (далі ЦОВВ) чи органам місцевого самоврядування, повинно бути реалізоване на всій території України. Винятком можуть бути тільки території спеціального призначення – військові полігони чи інші території, де необхідно застосовувати особливий режим управління, відмінний від звичайного, що пов'язаний з екологічними обставинами чи вимогами безпеки держави. Однак ці режими повинні бути описані в законі, визначення таких спеціальних територій теж має відбуватись відповідно до окремого закону. Говорячи про виключення з вимоги повсюдності, передусім розуміється зона відчуження навколо Чорнобильської АЕС. Хоча частково це стосується і території, що прилягає до Севастополя, специфічний статус якої відповідно до Конституції України повинен бути врегульований окремим законом.

Важливим елементом коректного устрою є узгодженість розміщення органів влади всіх типів. Це дозволяє забезпечити добру взаємодію органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади загального призначення (місцевих державних адміністрацій, далі – МДА) та територіальних органів центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що не входять в структуру МДА). У частині взаємодії по лінії органи самоврядування – МДА це потрібно для ефективного контролю за діяльністю органів самоврядування з боку голови МДА. По лінії взаємодії МДА – територіальні органи ЦОВВ це є основою для організації координації діяльності останніх. Таким чином, такі феномени, як міжрайонні територіальні органи виконавчої влади (ДПА, МВС, Мінприроди), що є поширеними сьогодні, при належному устрої не повинні створюватись. Вкрай бажано також, щоб встановлена мережа поширювалась також на інші органи влади – прокуратуру, суди. Звичайно, в деяких випадках можливе об'єднання територій юрисдикції зі створенням окремого органу (Укрзалізниця, Військові округи), але тоді їх межі повинні збігатися з АТО якомога вищого рівня ієрархії, в даному випадку – з межею області. За таких обставин функція координації діяльності таких органів з боку органу виконавчої влади переноситься на рівень, що об'єднує всі ці території. Щодо Укрзалізниці та військових округів таким органом загальної юрисдикції є Кабінет Міністрів України. Але для прийняття зважених рішень необхідно отримувати інформацію з областей, які входять в округи, тому округ повинен вміщувати повністю області, а не їх частини.

Принцип субсидіарності означає передачу повноважень чи функцій на рівень найбільш наближених до споживачів за умови, що при цьому не погіршується якість надання публічних послуг. Дотримання цього принципу сприяє стабільності устрою, адже забезпечується диверсифікація ризиків. Якщо вирішення питань переноситься на нижчий рівень, ціна помилки зменшується, а швидкість її усунення є набагато вищою, ніж у випадку, якщо таке рішення виноситься на вищий рівень. Слід відзначити, що принцип субсидіарності найкраще застосовується для місцевого самоврядування, однак і щодо територіальних органів ЦОВВ, як загальної, так і спеціальної компетенції, він може застосовуватись з поглибленням деконцентрації виконавчої влади. Застосування принципу субсидіарності інколи відіграє вирішальну роль при визначенні рівня та параметрів. Наприклад, як буде викладено нижче, визначальна роль вторинного рівня надання медичних послуг визначає параметри району як субрегіонального рівня.

Наявність домінуючого повноваження для кожного рівня адміністративно-територіального устрою дозволяє уникнути рецидивів адміністративної „матрьошки” рівнів, коли вищий рівень намагається підпорядкувати нижчий. Визначення особливої ролі кожного рівня, зрештою, зумовлює необхідність взагалі існування вказаного рівня. Інакше вторинні повноваження можуть бути перерозподілені між іншими рівнями. Необхідно зауважити, що вимога концентрації на кожному рівні певних компетенцій, які є домінуючими, диктується загальним принципом децентралізації влади. Інакше орган влади, що реалізує свої

повноваження на більшій території, матиме тенденції та спокуси підім'яти під себе «молодших братів» з огляду на бюджетну, інфраструктурну та політичну потужність.

Пропорції між рівнями відіграють важливу роль у випадку жорсткої ієрархії, що може передусім, стосуватись територіальних органів ЦОБВ. Найкраще співвідношення спостерігається, якщо суб'єктів управління не більше 20-ти. Однак уже для найвищого рівня ієрархії АТО ця норма тепер не дотримується – регіонів 27. У перспективі очікується, що районні державні адміністрації отримають власну компетенцію і не будуть підпорядковані обласним державним адміністраціям, а матимуть прямі зв'язки з центральною владою. У цьому випадку бажано, щоб кількість РДА була не більше сотні. Цей показник забезпечує як контроль з боку центру, так і порівняльність діяльності органів влади.

На початку століття для цілей забезпеченості порівняльності статистичних даних в ЄС почала застосовуватись Номенклатура територіальних одиниць (Nomenclature of Units Administrative Statistic). Головна мета створення такої класифікації – забезпечення порівняльності різних АТО різних країн. Її застосування має прикладний характер, оскільки дає можливість планувати політику допомоги територіям зі структурних фондів ЄС.

Розрізняють п'ять типів NUTS, перші три з них характеризують просторові утворення, NUTS-4 стосується як територій, так і поселень, NUTS-5 – тільки поселення³. Істотну роль для NUTS-1,2,3 відіграє кількість населення. Для NUTS-4, NUTS-5 кількість населення не регламентується.

Отже, АТО всіх країни для уніфікації статистичних даних розглядаються як такі, що попадають у відповідні групи, середня кількість населення яких за одним рівнем знаходиться в таких межах:

NUTS-1 – від 3 млн до 7 млн жителів – утворення, що може розглядатись як державне чи субнаціональне (наприклад, землі ФРН);

NUTS-2 – від 800 тис. до 3 млн жителів – регіональне утворення, в європейській класифікації – регіон. Саме вони отримують найбільше коштів з європейських структурних фондів регіонального розвитку.

NUTS-3 – від 150 тис. до 800 тис. жителів – субрегіональне утворення, проміжне між базовою адміністративно-територіальною одиницею та регіоном.

Звичайно, є ряд утворень, які містять мегаполіси, які не вкладаються у верхню межу класифікації. Але йдеться про середню кількість населення за рівнем адміністративного устрою країни. Щодо нижчої межі, то тут вимоги жорсткіші. Рекомендується, щоб конкретні адміністративно-територіальні одиниці не опускались нижче цієї межі.

В Україні не тільки за середнім значенням кількості населення, але й більшість областей (крім Донецької) окремо відповідають умовам NUTS-2, що є однією з причин недоцільності здійснювати на цьому рівні територіальні зміни. Тому акцент у реформі потрібно робити в частині субрегіонального та базового рівнів. Побудова системи адміністративно-територіального устрою з урахуванням NUTS відповідає орієнтації України на євроінтеграцію.

Звичайно, можливі відмінності в застосуванні тих чи інших критеріїв формування адміністративно-територіального устрою, однак їх урахування зменшує вплив негативних явищ при впровадженні і функціонуванні системи.

Поняття «адміністративно-територіальна одиниця» є головним елементом адміністративно-територіального устрою і передбачає створення певних правових відносин з державою, як от:

- надання визначеної законом юрисдикції як у правовому, так і в просторовому вимірі;

³ З 1 січня 2012 року по 31 грудня 2014 року в ЄС застосовуються лише перші три типи територіальних одиниць: Класифікація за NUTS-4 і NUTS-5 не застосовується.

- участь у забезпеченні фінансової допомоги відповідній АТО через трансфертну політику, відповідно до вимог Бюджетного кодексу;
- обов'язковість створення органів самоврядування як представницьких, так і виконавчих, які підзвітні і підконтрольні державним органам з повноважень, визначених законом як делеговані.

Для місцевих державних адміністрацій має застосовуватись перша умова, для органів місцевого самоврядування – всі три.

З огляду на бюджетні процедури кожна АТО, яка отримає цей статус, матиме прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом. Це логічно випливає з того, що на рівні АТО виконується повний перелік делегованих повноважень, передбачених законодавством для цього рівня АТО. З технічного погляду це цілком реальне завдання. АТО одного рівня об'єднуються в групи, в межах яких здійснюватиметься єдина трансфертна політика.

Якщо на рівні АТО здійснюється повне самоврядування, то населені пункти, які не задовольняють умовам віднесення їх до АТО, повинні мати деякі елементи самоорганізації та повноваження, однак наділення їх ними здійснюється не державою, а представницьким органом АТО, складовими якого є ці населені пункти. З огляду на формування бюджету, на рівні АТО не можна говорити про управління бюджетом, але лише кошторисом витрат, що здійснюються розпорядниками коштів на рівні бюджетних установ.

Як зазначалось, АТО отримує повноваження безпосередньо згідно з законом, тому держава зацікавлена в тому, щоб ці повноваження реалізовувались на належному рівні. Таким чином, щодо АТО висувається низка умов, виконання яких є підставою для створення такої АТО.

Вимоги до адміністративно-територіальних одиниць (критерії їх створення)

Нижче наведені умови є універсальними для адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів. Відсутність забезпечення хоча б однієї з цих вимог є підставою для нестворення АТО чи її розформування, якщо така вимога не може надалі виконуватись:

- 1) **АТО повинні мати виключну та повну компетенцію. Жодне з повноважень, визначених для конкретної АТО відповідного рівня, не може бути випущеним і не може бути переданим до іншої АТО.** Вказане обмеження дозволяє здійснювати єдину трансфертну політику і привести у відповідність джерело прийняття рішень та відповідальності за них. Повнота повноважень також передбачає, що повноваження, яке належить до самоврядних, повинно виконуватись органами самоврядування повсюдно без його передачі до державних органів.
- 2) **Територія АТО повинна бути нерозривною. Не може бути анклавів та ексکلавів. За можливості межі АТО мають бути рівновіддаленими від центру та без різких клинів та опуклостей.** Вказане обмеження необхідне для підвищення ефективності управління. Вимоги плавних обрисів АТО обмежуються географічними особливостями.
- 3) **Інфраструктура, яка обслуговується АТО одного рівня та типу (групи), повинна бути типовою та поширеною по всій території України.** Дає можливість здійснювати типове планування та забезпечувати виконання єдиних стандартів надання соціальних послуг.
- 4) **Всередині АТО не може бути інших АТО того ж рівня.** Інакше на одній і тій же території можуть бути органи влади, що мають однакові повноваження.
- 5) **Кожна АТО в межах одного рівня повинна вкладатись в одну з декількох груп,**

усі суб'єкти яких підлягають регулюванню за єдиною трансфертною політикою. Належність обмеженого числа груп у межах одного рівня АТО дозволяє, з одного боку уникнути упередженості при виробленні трансферної політики, і з іншого – забезпечити врахування об'єктивних особливостей різних АТО, відносячи їх до різних груп.

- 6) **АТО одного рівня повинна мати інфраструктурні, кадрові та ресурсні можливості для реалізації передбачених для такої АТО повноважень.** Вимога перегукується з означенням місцевого самоврядування як права і спроможності реалізувати частину публічних справ. АТО, що об'єктивно не можуть забезпечити виконання на рівні соціальних стандартів публічних послуг, віднесених до відповідного рівня АТО, не можуть формуватись. Як один з індикаторів такої спроможності є схильність мешканців АТО користуватись послугами бюджетних установ саме своєї АТО, а не інших.
- 7) **Рівень власних та закріплених доходів повинен бути не нижчим межі зацікавленості в нарощуванні цих доходів.** Також це актуально для стимулювання інших АТО того ж рівня, які не зацікавлені в «утриманстві» аутсайдерів. Більш наочно було б встановити норму, яка прив'язується до рівня дотаційності, однак маніпулювання видатковими повноваженнями істотно змінює цю планку. Крім того, оскільки наразі загальний обсяг дотацій становить майже 40% від обсягу всіх доходів місцевих бюджетів, досить велика кількість місцевих бюджетів має дотаційність понад 50%, тобто перевищує межу, коли зникає зацікавленість у забезпеченні надходжень до бюджету, оскільки дотація з Державного бюджету надходить рівномірно і стабільно.
- 8) **Кількість споживачів у рамках однієї групи АТО не повинна суттєво відрізнятись.** Це дозволяє створити типову структуру АТО у межах групи і виробити щодо неї єдину трансфертну політику.
- 9) **Споживачі, як правило, мають користуватись послугами своєї АТО.** Це дає можливість уникнути взаємних трансфертів між АТО відповідно до вимог Бюджетного кодексу чи створити надлишкову мережу бюджетних закладів, оскільки споживачі, як правило, вибирають той заклад, де надається якісніша послуга.
- 10) **Універсальність АТО. Диспропорції за площею території не повинні бути надто великими в рамках одного рівня АТО.** Дозволяє виробити єдині вимоги до керівництва АТО, типову структуру управління, уникнути ефекту «різниці соціально-економічних потенціалів» на межі АТО.
- 11) **Взємодоповнювання в адміністративно-територіальних одиницях, особливо вищих рівнів, повинні дотримуватися пропорції між багатими та бідними складовими, вузькоспеціалізованими населеними пунктами та територіями з диверсифікаційними функціями, що сприятиме забезпеченню більш рівного доступу до соціальних послуг.** Дозволяє зменшити нерівномірність розвитку територій та спекуляцій на тему „хто кого годує“.
- 12) **Технологічні процедури формування та виконання бюджету повинні бути організовані на рівні, на якому існує реальна спроможність здійснення бюджетних процедур персоналом відповідної АТО.** Необхідно забезпечити реальну відповідальність керівництва АТО за використання публічних коштів.
- 13) **Кількість населення та інших споживачів повинні узгоджуватись з галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними спроможностями фінансування цих установ.** Перенасичення бюджетних установ знижує якість надання послуг, тоді, як недостатня завантаженість вимагає додаткових видатків у розрахунку на одного споживача.
- 14) **АТО повинні бути стійкими до впливів демографічних, економічних викликів.** Вкладені кошти в інфраструктуру АТО повинні забезпечити максимальну від-

дачу, яка досягається при збереженні кількості споживачів на стабільному рівні та тягlostі інституційної пам'яті.

- 15) **АТО не повинна мати внутрішніх та зовнішніх чинників дезорганізації (розпаду).** Структура АТО повинна органічно сприйматись мешканцями для того, щоб уникнути протистояння між різними його складовими на міжетнічному, релігійному чи політичному ґрунті. Мають бути знижені до мінімуму потенційні джерела напруженості із сусідніми АТО.
- 16) **Організація АТО повинна забезпечувати належне представництво.** Це стосується способу формування представницького органу, присутності в ньому представників всіх територіальних об'єктів (поселень, громад, районів), забезпечення зворотного зв'язку.
- 17) **АТО повинна мати достатньо високий організаційний рівень для прийняття, реалізації та контролю за виконанням рішень, що можуть бути непопулярними для виборців (податки, тарифи, штрафи, санкції).** Право самоврядування може бути надано тільки тим утворенням, де є чітке усвідомлення посадовими виконавчими органами і депутатами місцевих рад того факту, що ними можуть прийматись непопулярні заходи, необхідні для забезпечення суспільних послуг та організації середовища проживання мешканців на належному рівні.

Типологія АТО

Наразі найбільш доцільним є створення трирівневої системи організації самоврядування – область – район – громада. Оскільки АТО, як уже зазначалося, існують на кожному рівні, необхідно уточнити їх властивості.

Вимога типовості АТО диктує необхідність створення моделі, яка максимально формалізуватиме взаємовідносини між державою та самоврядуванням. Крім рівнів, що визначаються наданими повноваженнями, є потреба ввести ще одну відмінну ознаку АТО, яка визначає рівень компактності. Насамперед це стосується базового рівня – громади. Слід розрізняти АТО, створені на базі одного населеного пункту (простий тип), та на базі багатьох – складений. У першому випадку громада створюється шляхом приєднання населених пунктів, у складеному – об'єднання. В останньому випадку залишається ідентифікація кожної складової АТО. Тобто села, як місця проживання людей, не зникають, географічні назви залишаються. Ще одна відмінність полягає в принципі визначення повноважень. Априорі громада повинна мати всі повноваження, визначені законодавством. Складена АТО створюється за умови, якщо деякі повноваження не можуть бути реалізовані простими АТО.

Однак навіть якщо місто самостійно може бути окремою громадою, потрібно зважати на його оточення, якщо навколишні поселення не можуть бути громадами, вони повинні бути об'єднані з містом. Інакше виникатимуть «білі плями», тобто території, не охоплені деякими видами послуг. Одночасно особливістю формування громад є те, що у випадку, коли близько розташовані поселення мають достатньо власного потенціалу для самореалізації, об'єднувати їх в єдину громаду недоцільно, оскільки цим самим буде закладено перманентне джерело напруженості та дезорганізації такого утворення.

Таким чином, проста АТО – надзвичайно рідкісне явище. Як правило, навіть на рівні громад необхідно розглядати складені АТО.

Ще одна особливість, яка повинна бути вирішена при проведенні реформи, – спосіб формування органів влади простого та складеного типу повинні відрізнитись. Якщо для АТО простого типу пропорційні вибори ще можна пояснити, то рада АТО складеного типу, що представляє інтереси окремих територіальних суб'єктів, повинна обиратись на іншій

основі, яка передбачає представництво цих суб'єктів. Це потрібно для того, щоб жителі центральної садиби (центру району чи області) не домінували в раді. Інакше очікується деградація віддалених сіл, як це було свого часу при укрупненні колгоспів.

Наявність у місті інших поселень є недопустимим – висока організація управління містом вимагає єдиної системи управління. Тому розширення меж такого міста повинно відбуватись лише шляхом приєднання навколишніх сіл з утратою останніми органів самоврядування. Інакше продовжуватиметься «війна повноважень», яка спостерігається нині на прикладі Великої Ялти чи агломерацій Донецької та Луганської областей. Щодо селищної громади, то вона є проміжним елементом між сільською та міською, може складатись з декількох поселень з домінуванням одного з них. При цьому слід забезпечити вплив кожного з окремих поселень на прийняття рішень у такій громаді.

Розподіл різних видів галузевих повноважень за рівнями здійснюється за принципом: простіше та з більшою кількістю споживачів повноваження передається на нижчий рівень, складніше чи специфічніше – на більш високий рівень. Зовсім специфічні повноваження, які нечасто і не всюди зустрічаються, потреба у яких не стосується всіх областей, варто передавати на національний рівень. Такий підхід відповідає критеріям, визначеним Бюджетним кодексом України:

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

Ключові слова, що характеризують рівні:

1-й рівень – **доступність** (в першу чергу часова);

2-й рівень – **якість**;

3-й рівень – **спеціалізованість**.

Це дає можливість визначити трансфертну політику, яка б була об'єктивною і неупередженою. Бюджетна інформація, а саме, частки видатків у межах однієї галузі за видами дозволяє визначити домінуючий рівень.

Проілюструємо на прикладі освіти та охорони здоров'я розподіл за рівнями та видами⁴.

Рівень	Освіта	Відсоток за галуззю	Охорона здоров'я	Відсоток за галуззю
1-й рівень, громада	Початкова та загальна середня освіта	78	Первинна медична допомога	23
2-й рівень, район	Школи-інтернати	12	Стационарна медична допомога	44
3-й рівень, область	Професійно-технічна освіта	10	Високоспеціалізована медична допомога	33

Оскільки видатки на освіту та охорону здоров'я становлять понад три чверті видатків місцевих бюджетів, їх розподіл за рівнями дає підстави стверджувати, що початкова та загальна освіта є основними галузевими повноваженнями для громади, а надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги – для районного рівня.

⁴ Розрахунки виконані на базі показників місцевих бюджетів проекту Державного бюджету на 2012 рік.

АТО базового рівня

Розглядаються різні варіанти організації АТО базового рівня (громади), які умовно можна виокремити таким чином⁵:

Варіант 1. Перерозподіл повноважень та відповідальності без укрупнення та об'єднання громад.

Цей варіант передбачає:

- передачу тих функцій, які існуючий базовий рівень (насамперед, це стосується сільської місцевості) неспроможний виконувати, на той рівень, який зможе забезпечити їхнє ефективне виконання;

- наділення спроможних міських громад більшим обсягом завдань і повноважень, а також фінансовими можливостями.

Таким чином, наприклад, у сільських районах, де сільські ради нездатні ефективно адмініструвати надання освіти, цю функцію буде передано на рівень району. Районне управління освіти, підзвітне голові районної адміністрації (або районній раді після утворення виконкомів райрад), буде здійснювати адміністрування усієї мережі шкіл на території району.

За такого варіанта наближення послуг до споживачів не спостерігатиметься, проте адміністративні функції (управління фінансами, управління персоналом, управління майном, управління парком шкільних автобусів) будуть централізовані до рівня району.

У переліку повноважень великих сільських рад залишаться ті, які вони дійсно спроможні виконувати. Наприклад, питання щодо землевпорядкування, вивезення сміття, благоустрою територій. Усі чи більшість делегованих повноважень передаються на районний рівень.

Варіант не передбачає змін адміністративно-територіального устрою.

Переваги	Недоліки
<p>Адміністрування на рівні району дасть можливість здійснювати оптимізацію мережі соціальних закладів (школи, медичні заклади) на території району.</p> <p>Гарантування певної якості послуг для громадян.</p> <p>Міста районного значення зможуть самостійно надавати більшу кількість послуг під власну відповідальність.</p> <p>Проведення заходів не вимагає великих капіталовкладень.</p>	<p>Домінуюча централізація адміністративних функцій щодо публічних послуг сільських районів.</p> <p>Віддалення місць надання послуг від місця проживання громадян чи місцезнаходження бізнесу, які їх отримують.</p> <p>Супротив з боку сільських рад через втрату впливу та ресурсів, що будуть передані на районний рівень.</p> <p>Залишається конфлікт між районним рівнем та містами районного значення.</p> <p>Дублювання повноважень: однакові публічні послуги надаватимуться у містах органами самоврядування, а у сільській місцевості – місцевими державними адміністраціями.</p> <p>Неможливо встановити єдині бюджетні нормативи, що дозволять налагодити прямі трансфертні відносини з Державним бюджетом всіх АТО.</p>

Варіант 2. Укрупнення шляхом добровільного об'єднання громад та розподіл функцій залежно від наявних договірних відносин.

Цей варіант має на меті добровільну передачу повноважень не на районний рівень, а до інших громад за договором та супроводжуватиметься відповідними бюджетними трансфертами.

⁵ У вказаній типології застосовуються розробки, приведені в Документі для консультацій щодо державної політики «Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний рівні» (Зелена книга). Упорядник – Коліушко І.Б. Однак варіант 4 цього документа в даній роботі не розглядався.

Варіант передбачає несуттєві зміни в адміністративно-територіальному устрої.

Переваги	Недоліки
<p>Зміцнення самоврядування частини сільських та міських громад, що створює умови для надання ними більшого переліку публічних послуг на ближчому до громадян рівні, покращання якості послуг.</p> <p>Створення умов для активізації участі членів громад у вирішенні місцевих питань через необхідність публічного обговорення питань щодо добровільного об'єднання зусиль кількох громад на добровільній основі.</p> <p>Проведення заходів не вимагає великих інвестицій.</p>	<p>Інертність існуючих сільських громад, брак кваліфікованих кадрів, що спричинить дуже повільний процес добровільного об'єднання на договірній основі.</p> <p>Недосконалість законодавства, що регулює добровільні договірні відносини між органами публічної влади, може призвести до виникнення конфліктів, які не будуть ефективно розв'язуватись навіть у судовому порядку.</p> <p>Неможливо визначити єдині бюджетні нормативи, що дозволять встановити прямі трансфертні відносини з Державним бюджетом усіх АТО.</p> <p>Високий рівень переадресації трансфертів між громадами.</p>

Варіант 3. Укрупнення громад шляхом централізованого об'єднання, в тому числі примусове.

Цей варіант передбачає вольове проведення реформи. Мережа адміністративно-територіальних одиниць базового рівня при цьому змінюється кардинально. Межі районів змінюються в деяких випадках.

Об'єднання сіл, селищ здійснюється до рівня, коли забезпечується мінімальний перелік стандартних послуг, передбачених для рівня громади за принципом субсидіарності.

Переваги	Недоліки
<p>Створення основи для зміцнення самоврядування громад.</p> <p>Створення умов для забезпечення рівних стандартів послуг на території держави у всіх громадах і районах.</p> <p>Високий рівень субсидіарності при наданні послуг в об'єднаних громадах.</p> <p>Чіткий розподіл повноважень між рівнями самоврядування, що зменшує кількість конфліктності.</p> <p>Можливість переведення всіх АТО на прямі відносини з Державним бюджетом.</p>	<p>Спротив з боку органів самоврядування у сільській місцевості, передусім сільської бюрократії.</p> <p>Серйозні капіталовкладення для уніфікації мережі бюджетних установ.</p> <p>Нестійкість створених громад від демографічних та економічних факторів.</p> <p>Труднощі при формуванні дохідної частини бюджету у зв'язку з міграцією працездатного населення.</p>

Варіант 4. Розукрупнення існуючих районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку.

За цим варіантом:

- за основу формування АТО на рівні громади, як правило, береться центр економічного тяжіння – селища, містечка, міста. Формування громад на основі соціальної інфраструктури можливе як виняток на територіях з низькою скупченістю населення, у важкодоступних районах чи територіях, де відстані до центрів економічної активності досить великі і тому є потреба стимулювати формування таких центрів у межах доступності. При цьому на рівні поселень (територіальних одиниць) створюється орган самоорганізації населення.

Варіант передбачає кардинальну зміну адміністративної мережі як на базовому, так і на районному рівнях.

Новостворені громади отримують згідно із законом досить широку компетенцію, яка є повною та ексклюзивною.

Переваги	Недоліки
<p>Створення стійких з огляду на демографічні тенденції утворень.</p> <p>Низький рівень міжбюджетних переадресацій між різними АТО.</p> <p>Тенденції до підвищення дохідності АТО у розрахунку на мешканця.</p> <p>Поєднання в рамках АТО інтересів бізнесу та рівнів надання послуг.</p> <p>Високий рівень інфраструктурної та кадрової та бюджетної самодостатності АТО.</p> <p>Можливість оптимізації мережі соціальних закладів як на території громади, так і району.</p> <p>Приблизна рівність площ АТО, що дозволяє виробити єдину політику щодо їх розвитку.</p> <p>Можливість врегулювання повного циклу життя в рамках АТО, зокрема, утилізації відходів, транспортного забезпечення тощо.</p> <p>Можливість порівняно легкого вирішення організації прямих трансфертів з Державного бюджету.</p>	<p>Порівняно з третім варіантом більші відстані до центру громади.</p> <p>Наявність ризику серйозного спротиву з боку як сільського, так і районного бюрократичного апарату на етапі формування громад та пов'язаний з цим високий рівень політичних ризиків.</p> <p>Конфліктність між АТО та ТО на перехідному етапі їх формування у зв'язку з пониженням статусу самоврядних органів ТО.</p>

Формування АТО другого та третього рівнів

Загальні вимоги

Головну роль у виборі моделювання АТО другого та третього рівнів відіграє Конституція України. Відповідно до Конституції базовий рівень самоврядування зосереджений на рівні громади. Районний та обласний рівні є рівнями, яким делегуються ті повноваження, які неможливо, недоцільно чи неефективно реалізувати на рівні громади, тобто вони реалізують спільні інтереси громад. Очевидно, така схема передбачає, що громади, які за своїми ресурсами, кількістю населення та політичною вагою можуть реалізувати вказані повноваження, заслуговують на те, аби мати статус цих „надгромадних” утворень. Тому можна передбачати створення міст-районів, статус яких переберуть на себе нинішні міста обласного значення, а також міста-регіони, які мають спроможність реалізовувати всі три рівні повноважень.

Оскільки АТО всіх рівнів повинні мати повну компетенцію, то логічним висновком цього постулату є те, що надання статусу міста-району чи міста-регіону зумовлюється не лише наявністю відповідної інфраструктури, але й наявністю такої ж інфраструктури в АТО складеного типу – районах та регіонах. В іншому випадку мешканці навколишніх громад будуть користуватись послугами бюджетних установ цих великих міст, хоча бюджет району чи області отримуватиме кошти для надання цих послуг, передбачених їх статусом у повному обсязі. Очевидно, що потрібно буде здійснювати переадресацію вказаних коштів, що в прикладному сенсі викликає певні труднощі.

Цей останній пункт органічно диктує розробку технічного рішення для правильного форматування районів. На сьогодні однойменний район кільцем «оточує» місто обласного значення і паразитує на ньому. Мешканці радіально протилежних поселень задовольняють свої соціальні потреби у місті, а не у бюджетних установах району, які для цього, власне, і були створені. Тому необхідно відійти від кругової організації районів до радіальної, коли місто-район межує з різними районами. Слід підкреслити, що надання цих соціальних послуг населенню адміністративно-територіальної одиниці є оптимальним за четвертого варіанта формування громад.

Однак практичне моделювання варіанта «місто-район – радіальні райони» виявило низку його недоліків. Наприклад, неможливо сформувати район на заході від міста Запоріжжя, тим паче, що населення цієї місцевості отримує послуги зі спеціалізованої, вторинної медичної допомоги (повноваження районного рівня) все одно в обласному центрі. Крім того, місто-район для ближніх громад завжди є більш доступним ніж центр району. Таким чином, умова кращої доступності спонукає відмовитись від конструкції «місто-район» як неефективної. До речі, один із розробників територіальної реформи 1999 року в Польщі Єжи Міллер вважає створення міст-повітів помилкою, необхідним політичним компромісом навзаєм суттєвого зменшення воєводств із 49 до 16.

Щодо областей, то з огляду на політичні міркування змінювати їх перелік недоцільно. Практично лише Донецька область має кількість населення, що перевищує рекомендовану ЄС для регіону згідно з NUTS-2 в 3 млн. Недоцільність зміни переліку областей не означає, що організація управління їхніми нинішніми територіями є оптимальна. Слід очікувати насамперед приведення у відповідність до вимоги нерозривності території і передачі міста Славутича до складу Чернігівської області. Ряд територій у свій час з партійно-політичних міркувань відійшли до областей, що мають з ними слабкі комунікаційні та географічні зв'язки, наприклад, знаходяться за крупною природною перегородою у вигляді широкої річки. Не виключено, що в ході реалізації адміністративно-територіальної реформи ці анклавні будувати оптимізовані.

Існують кардинальні пропозиції відмовитись від створення району як другого рівня організації самоврядування. Головний аргумент, який приводиться, – райони матимуть тільки одне суттєве самоврядне повноваження: надання медичних послуг вторинного рівня. Дійсно, реформа охорони здоров'я передбачає створення госпітальних округів, які за своєю територією охоплення та кількістю населення відповідають планованим районам. Але ще не прийнято остаточне рішення про те, чи буде впроваджено страхову медицину, яка, передусім, стосуватиметься саме цього рівня послуг. У цьому випадку районна рада по суті перетворюється в орган лікарського самоврядування, а не представницький орган із широким спектром компетенцій, як є сьогодні. Звичайно, потреба у залученні до управління охороною здоров'я районної державної адміністрації взагалі відпаде. При цьому, однак, слід визнати, що такий підхід дещо не відповідає сприйняттю населенням суті владі, яка полягає у тезі «мер відповідальний за все». Найімовірніше, принаймні на перехідному етапі, доцільно виробити тимчасову схему делегування функцій з охорони здоров'я потужним центрам через механізм переадресації видатків, передбачений статтею 93 Бюджетного кодексу. Але необхідно передбачити обов'язковий, а не добровільний механізм переадресації з чітким розрахунком сум коштів, що мають бути передані з бюджету однієї громади до іншої на фінансування програм стаціонарних медичних послуг. Бажано, щоб зона переадресації відповідала території майбутнього медичного округу, який, у свою чергу, повинен збігатися з територією утворення району як рівня створення районної державної адміністрації. Вказаний механізм переадресації повинен стосуватись також і шкіл-інтернатів широкого профілю, хоча об'єктивно обсяг видатків на цю програму набагато менший.

Розглянемо варіанти формування АТО другого рівня.

Варіант 1. Створення районів та міст-районів.

Переваги	Недоліки
<p>Управління в місті концентрується в єдиній міській раді, що дає можливість здійснювати чітку ідентифікацію відповідальних за рівень надання послуг.</p> <p>Гарантування певної якості послуг для громадян міста.</p> <p>Проведення заходів не вимагає великих капіталовкладень, роз'яснювальної роботи.</p>	<p>Великий рівень міжбюджетних трансфертів з бюджетів сусідніх районів до міста-району як компенсація за надання соціальних послуг, передусім, з охорони здоров'я.</p> <p>Ускладнення взаємовідносин між органами самоврядування на рівні району, міста-району та державної адміністрації на рівні департаменту.</p> <p>Зменшення рівня універсальності АТО, особливо за площею, що погіршує вироблення єдиної трансфертної політики.</p> <p>Необхідність створення певного числа винятків при моделюванні АТО.</p>

Варіант 2. Створення районів (департаментів, округів) без виділення міст-районів.

Переваги	Недоліки
<p>Високий рівень спеціалізації представницького рівня (в основному пов'язаного з наданням медичних послуг), і, як наслідок, належний рівень його компетентності.</p> <p>Низький рівень горизонтальних міжбюджетних трансфертів.</p> <p>Налагоджений рівень організації взаємовідносин з державною адміністрацією.</p> <p>Перспективи „м'якого” проведення реформи медичного страхування, пов'язані зі збігом медичного округу з адміністративним.</p> <p>Високий рівень універсальності, подібність площ.</p>	<p>Складність у впровадженні через політично-соціальну чутливість передачі повноважень на інший рівень у містах обласного значення („мер відповідальний за все”).</p> <p>Високі організаційні витрати на реорганізацію системи надання послуг, необхідність відокремлення послуг первинно-санітарної та профілактичної допомоги та стаціонарної (вторинного рівня) медицини.</p>

Щодо АТО третього рівня, то варіанти їх формування є аналогічними як для АТО другого рівня і мають практично однакові переваги та недоліки в обох варіантах. Різницею може бути лише те, що варіант місто-регіон реалізований лише в Києві та частково в Севастополі.

Порівняння варіантів формування АТО відповідно до критеріїв ефективного адміністративно-територіального устрою та дієздатних адміністративно-територіальних одиниць

Відповідність варіантів формування громад до вимог АТУ та АТО першого рівня

У вказаних варіантах по-різному враховуються вимоги до формування АТО першого рівня.

Так, у перших двох моделях не виконуються критерії повноти та виключності послуг, тобто зберігаються негативні явища, пов'язані з переадресацією послуг, коли послуги, передбачені за однією АТО, надаються за фактом іншим без відповідної компенсації. Така ж проблема спостерігатиметься в поселеннях, близьких до міст, коли їх мешканці будуть намагатись отримати освіту чи медичне обслуговування в закладах цих міст, хоча їхня інфраструктура передбачатиме надання цих послуг. Повноту повноважень можна забезпечити тільки для громад, які матимуть статус міст-районів (нині міст обласного значення), сільські ж місцевості залишаються під управлінням державних адміністрацій.

Крім цього, в перших двох варіантах консервуються випадки розривів територій, анклавів та екславів. Неможливо забезпечити типову інфраструктуру, особливо в сільських районах, що знижує порівняльність АТО. Важко забезпечувати єдину трансфертну політику. Кадрова та ресурсна достатність сільських рад залишається дуже обмеженою для виконання навіть власних повноважень. Залишаються великі диспропорції за населенням та територією АТО, за економічним потенціалом. Казначейське виконання сільських бюджетів на належному рівні через розміщення відділень Державного Казначейства в районах є досить проблематичним.

Варіант 2 є складним у реалізації. До того ж, організація надання прямих міжбюджетних трансфертів у цьому випадку практично неможлива.

За третім варіантом найкраще виконується принцип субсидіарності, однак громади, створені на їх базі, дуже вразливі до фактора зменшення кількості населення в селах як природного, так і через міграції в міста. Це найбільш дорогий варіант реалізації реформи. Четвертий варіант є стійким до демографічних факторів, однак великі розміри новостворюваної громади породять внутрішні тертя між керівництвом цієї громади та органами управління як у селах, так і в центральному поселенні громади. Але на противагу цьому громада, створена на базі розукрупненого району, є перспективнішою з огляду на економічний розвиток території, оскільки при цьому розвиток йде не тільки в околі районного центру, але й практично по всій території, де з'являються нові центри влади.

Найбільш конфліктним, але і економічним у реалізації, є перший варіант. Однак його реалізація не дає гарантії як розвитку територій, так і покращанню якості послуг, і його реалізація суперечить європейській стратегії децентралізації влади. Четвертий варіант є подібним у передачі повноважень від поселення до громади, однак цей рівень значно наближує послуги до споживача. Так, якщо рівень прийняття рішень щодо організації надання послуг при реалізації першого варіанта охоплює територію в радіусі 30–40 км, то відстань від центру громад до крайніх поселень у четвертому варіанті становить до 20 км, що з огляду на розвиток комунікацій є не надто критичним. Хоча реалізація варіанта 3 наблизить рівень прийняття рішень щодо надання соціальних послуг до 5–8 км, однак інвестиції у створення соціальної інфраструктури можуть бути невиправдано високі з огляду обмеженості ресурсів на поточне фінансування бюджетних установ і досить низьку стійкість новоутвореної громади до впливу демографічних, політичних та інших чинників.

З огляду на вимогу універсальності та типовості АТО слід розглядати передусім третій та четвертий варіанти. Виконання цієї вимоги є важливим для уникнення упередженості в побудові трансфертної політики держави.

Нижче в таблиці наведені оцінки врахування вимог (критеріїв) до організації самого територіального устрою та організації АТО першого рівня в різних моделях. Кожному з критеріїв надана вага його важливості. Оцінки проставлені від 1 – (не враховується) до 5 – (враховано максимально).

	Критерії	Вага критерію	Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
Вимоги до адміністративно-територіального устрою						
1)	Повсюдність юрисдикції	5	3	3	4	5
2)	Узгодженість системи органів влади	5	3	3	4	5
3)	Розподіл компетенцій за принципом субсидіарності.	7	2	4	5	4
4)	Наявність домінуючих повноважень	5	3	3	4	4
5)	Міжрівневі пропорції	3	3	3	3	3
6)	Відповідність NUTS	3	2	2	2	3
Вимоги до адміністративно-територіальних одиниць						
1	Повна та виключна компетенція	10	2	2	4	5
2	Нерозривність території	5	3	3	5	5
3	Типовість бюджетної інфраструктури	8	2	2	3	5
4	Відсутність дублювання функцій	8	3	3	5	5
5	Єдина трансфертна політика	10	3	1	4	5
6	Інфраструктурна, ресурсна та кадрова спроможність	10	5	4	2	4
7	Низький рівень дотаційності	5	3	4	2	4
8	Невелика різниця в кількості споживачів у рамках однієї групи	3	3	1	2	4
9	Відсутність взаємних трансфертів	8	3	1	4	5
10	Універсальність	5	3	2	1	4
11	Взаємодоповнювання	4	3	1	1	3
12	Спроможність управління публічними коштами	5	4	3	2	5
13	Відповідність бюджетної інфраструктури галузевим стандартам	5	3	3	2	4
14	Стійкість до демографічних та економічних викликів	8	4	3	1	5

15	Відсутність внутрішніх чинників власної дезорганізації (розпаду)	8	1	2	2	5
16	Належне представництво	5	3	2	2	5
17	Можливість та дієвість прийняття непопулярних рішень (податки, тарифи, штрафи, санкції)	7	3	2	1	5
Загальний результат			434	371	439	656

Загальна оцінка обраховується як сума добутоків ваги критерію на оцінку. За цими розрахунками оптимальним є варіант 4.

Відповідність варіантів формування АТО другого та третього рівнів критеріям АТУ та АТО

При оцінці варіантів враховувалась та обставина, що відповідно до варіанта 1 другий рівень АТО реалізується через дві форми – район (в основному сільський) та місто-район. І хоча потенціал міста-району є достатньо потужним, ці переваги нівелюються інфраструктурною, кадровою, ресурсною нестачею сільських районів, передусім, прилеглих до міста-району, а також дублюванням інфраструктури в районі та місті-районі. Для варіанта місто-регіон вказані недоліки залишаються актуальними.

	Критерії	Вага критерію	Варіант 1	Варіант 2
Вимоги до адміністративно-територіального устрою				
1)	Повсюдність юрисдикції	5	3	3
2)	Узгодженість системи органів влади	5	3	3
3)	Розподіл компетенцій за принципом субсидіарності	7	5	4
4)	Наявність домінуючих повноважень	5	4	4
5)	Міжрівневі пропорції	3	3	3
6)	Відповідність NUTS	3	2	2
Вимоги до адміністративно-територіальних одиниць				
1	Повна та виключна компетенція	10	4	5
2	Нерозривність території	5	5	5
3	Типовість бюджетної інфраструктури	8	3	5
4	Відсутність дублювання функцій	8	3	5
5	Єдина трансфертна політика	10	5	5
6	Інфраструктурна, ресурсна та кадрова спроможність	10	4	5
7	Низький рівень дотаційності	5	3	4
8	Невелика різниця в кількості споживачів у рамках однієї групи	3	2	2

9	Відсутність взаємних трансфертів	8	3	5
10	Універсальність	5	3	4
11	Взаємодоповнювання	4	3	5
12	Спроможність управління публічними коштами	5	5	5
13	Відповідність бюджетної інфраструктури галузевим стандартам	5	3	4
14	Стійкість до демографічних та економічних викликів	8	4	5
15	Відсутність внутрішніх чинників власної дезорганізації (розпаду)	8	3	4
16	Належне представництво	5	4	5
17	Можливість та дієвість прийняття непопулярних рішень (податки, тарифи, штрафи, санкції)	7	4	4
Загальний результат			519	624

Оптимальним за розрахунками є другий варіант.

Таким чином, найкращим рішенням адміністративно-територіального устрою щодо першого рівня є варіант формування громад навколо центрів економічного розвитку, як виняток, – навколо сіл, у межах прийнятної часової доступності, тобто соціально-економічний спосіб. У частині АТО другого рівня – формування районів та областей – без виділення окремих громад зі статусом міст-районів, міст-регіонів.

Особливості деяких територіальних утворень

Крім АТО, які формуються за загальними принципами, необхідно розглянути також випадки, які об'єктивно існують і можуть надалі виникати. Наразі за Конституцією України такі винятки передбачені щодо міст Києва і Севастополя та Автономної Республіки Крим. Також особливий статус управління має зона відчуження навколо Чорнобильської атомної електростанції. Такі утворення повинні формуватись окремими законами на основі загальних правил, визначених в органічному законі або Конституції. Необхідні вагомі підстави для надання спеціального статусу територій. Такі підстави повинні мати довготерміновий характер. В окремому законі про створення таких АТО відзначаються такі підстави. Очевидно, що їх зникнення з часом має призводити до реформування цих АТО у звичайні, які регулюються загальними правилами. З огляду на це організація влади на таких АТО має бути максимально наближена до тієї, що є на всій іншій території, щоб таке реформування АТО могло бути технічно здійсненне.

КИЇВ

Місто Київ – цілісний мегаполіс, який єдиний в Україні може бути містом-регіоном. Особливий статус йому надає наявність уряду, парламенту, Президента, Конституційного Суду, інших центральних органів влади. Виходячи зі столичного статусу, надзвичайно велику роль відіграє конфігурація представницьких та виконавчих органів у Києві. Очевидно, що держава зацікавлена у зменшенні політичної складової міської влади, що може кардинально впливати на центральну владу. Наразі цей вплив анульований жорстким умонтуванням виконавчого органу міської влади в ієрархію органів виконавчої влади. Однак ця

система не є стабільною. Не говорячи вже про те, що це суперечить Європейській Хартії місцевого самоврядування та не вписується в ідеологію децентралізації влади. Набагато перспективнішою виглядає пропозиція відновлення повноцінного самоврядування на рівні районів у місті Києві. Кожен із них має чисельність біля 300 тисяч жителів. У цьому випадку вага політичних рішень буде набагато меншою і не впливатиме на життєзабезпечення міста. Отже, необхідно відновити районні ради та підпорядковані їм виконавчі органи. Очевидно, що в такому разі їх повноваження необхідно визначати безпосередньо в законі. Переважно це мають бути повноваження, що відносяться до органів самоврядування першого рівня. Насправді ті повноваження, що прямо не передбачені в законі, але знаходяться у сфері компетенцій місцевого самоврядування, будуть залишатись за Київською міською радою. В основному це повноваження АТО другого та третього рівнів. Щодо територіальних органів виконавчої влади загальної юрисдикції, то її варто створювати лише на рівні міста. Повноваження Київської міської ради, підпорядкованих їй виконавчих органів, з одного боку та Київської міської державної адміністрації – з іншого, необхідно розділити. В даному випадку КМДА повинна мати повноваження державних адміністрацій, створених на другому та третьому рівнях: районної та обласної.

СЕВАСТОПОЛЬ

Севастополь повинен мати спеціальний статус з огляду на військово-політичне значення, причому його особливість має визначатись не наявністю там іноземних військ, у даному випадку, частин Чорноморського флоту Російської федерації. Адже в цьому випадку окремим законом потрібно було б регулювати статус інших адміністративно-територіальних одиниць, де вони тимчасово перебувають, – тієї ж Ялти чи Гвардійського. Тимчасове перебування іноземних військ регулюється міжнародними договорами. Особливістю статусу Севастополя є те, що там на постійній основі перебувають частини Військово-морських сил України.

Севастополь не є одним поселенням. На території, яка нині знаходиться під юрисдикцією Севастопольської міської ради, налічується більше трьох десятків поселень. Причому деякі з них мають амбіції бути самостійними центрами економічного розвитку. Важливу роль у цьому відіграватиме існування достатньо потужного урбаністичного центру Балаклава, яка з огляду на поступову демілітаризацію, має претензії на роль локомотиву економічного зростання території і яку не задовольняє роль причіпного вагона до Севастополя, як і Кача, що має претензії серйозного аграрного центру. Слід також брати до уваги значно старіше за Севастополь місто Інкерман, що є воротами Севастополя і претендує на власну роль у розвитку території. Досить непогані перспективи рекреаційного та туристичного характеру території Валдайської долини, що створює передумови для формування окремої громади з центром у селі Орлине. Тому як єдина громада Севастополь не може реалізуватись, бо матиме серйозні центри внутрішньої дезорганізації. З політичних, економічних та географічних мотивів існування декількох центрів розвитку на цій території є виправданим. Таким чином, є підстави для створення спеціального адміністративного округу Севастополь, що у форматі адміністративно-територіального устрою матиме значення регіону з декількома громадами, причому регіональний орган самоврядування буде відділений від органів влади громад і надаватиме послуги як другого, так і третього рівня АТО. Хоча слід зазначити, що з огляду на обмеженість власних ресурсів, необхідних для реалізації комплексного розвитку території, Севастополь не дотягує до реалізації функцій, визначених для третього рівня АТО. Йому доцільно було б залишити лише повноваження другого рівня, однак у політичному плані поширювати на Севастополь повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим є передчасним. Тим паче, що в Конституції України він фігурує окремо.

КРИМ

Виділення особливого статусу Криму як автономії зумовлено політичними мотивами. Однак слід підкреслити, що в процесі реформування органів влади та переформатування адміністративно-територіального устрою повноваження громад та районів, які створюватимуться на території Криму, повинні бути аналогічними тим, що надаються громадам та районам на всій іншій території України. Це стосується також статусу районних державних адміністрацій, створених на рівні районів, підзвітність та підконтрольність яких передбачається виключно центральним органам влади. Щодо органів влади, створених на третьому рівні, тобто представницького органу автономії, її виконавчих органів, з одного боку, та Представництва Президента – з іншого, то поки що конструкцію їх формування та взаємодії варто залишити з огляду на надмірну політичну чутливість цього питання та надзвичайно високу увагу до цього регіону сусідніх держав. Процес подальшої децентралізації влади реформування більш чітко проявить штучність деяких елементів цієї конструкції.

РАЙОНИ В МІСТІ ЯК ОСОБЛИВИЙ ВИПАДОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

За винятком міста Києва, де створення районів диктується його статусом столиці України, розглядати район у місті як територіальну громаду, що претендує на статус окремої АТО, є не зовсім логічним – надто висока залежність міського району від життєдіяльності організму всього міста. Однак було б нерозумно не зважати на те, що низка повноважень, наданих місцевій владі, найбільш ефективно здійснюється на рівні району у місті, а не на рівні міста. Це, наприклад, дошкільна освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення, ремонт житлового фонду, благоустрій території. Досвід передових країн зарубіжжя показує, що районування варто здійснювати, якщо кількість населення переступить межу в 300 тис. осіб. Звичайно, при цьому необхідним є створення представницького органу – районної в місті ради, яка є своєрідним громовідводом соціальної напруженості, що безсумнівно виникає у великих містах через недостатню доступність мешканців до перших осіб міста. Безперечно, побутові проблеми краще вирішувати на нижчому рівні. Хоча Бюджетним Кодексом видатки та доходи районних у місті бюджетів визначаються відповідно до встановлених міською радою повноважень за районними органами влади, однак існує об'єктивна потреба узагальнити досвід реалізації районами цих повноважень і закріпити їх у статутах відповідних громад. Хоча і в цьому випадку райони не набувають статусу АТО, залишаючись просто територіальною одиницею. Таким чином, райони в місті слід розглядати як форму самоорганізації, а не самоврядування.

ПОСЕЛЕННЯ

Поселення є елементом територіального устрою України, що визнано статтею 133 Конституції України. Оскільки цією статтею визначено три типи поселень – міста, селища та села, є потреба встановити якісні та кількісні відмінності між цими категоріями. Поки що це питання регулюється Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР». Вказаним документом визначаються різні категорії населених пунктів – міста обласного підпорядкування, міста районного підпорядкування, селища міського типу. Основними відмінностями є кількість населення та характер зайнятості населення. Так, до міст обласного підпорядкування відносяться міста чисельністю понад 50 тисяч жителів, що мають важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення. До міст районного значення – поселення чисельністю понад 10 тисяч жителів, з яких не менше двох третин становлять робітники, службовці та члени їхніх сімей. Та ж сама вимога до зайнятості відноситься до селищ міського типу, однак поріг кількості населення тут знижений до 2 тисяч жителів.

Наведена класифікація сьогодні вже не може задовольняти, насамперед, вона не відповідає Конституції України. Реальна ситуація теж не кореспондується із визначеними

нормами: і міста обласного значення в більшості своїй менші за 50 тисяч населення, і селища менші за вказані межі. Характер зайнятості населення теж суттєво змінився. Знову ж таки, вказаний Акт не дає відповіді на питання про характеристики селища та його відмінність від села.

Отже, необхідно переглянути кваліфікаційні характеристики поселень з тим, щоб віднесення їх до певних типів мало реальні результати в державній політиці, що стосується бюджету, інфраструктури, зайнятості.

Фактори, які можуть братись до уваги:

- кількість населення;
- характер зайнятості населення – сільське господарство чи промислове виробництво;
- рівень урбанізму – щільна забудова чи садибна;
- рівень організації комунального господарства – наявність централізованого водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, газифікація;
- рівень щоденної міграції – більшість працездатного населення має місце роботи в цьому поселенні чи за його межами.

Комбінацій лише цих факторів є 25, тоді як Конституція залишає місце лише для трьох категорій. Тому деякі з указаних факторів не можуть розглядатись як суттєві. Взагалі в країнах Європи розрізняються лише дві категорії – сільська та міська, і в основному такий поділ спирається на густоту населення. Рівень організації комунальних послуг не відіграє суттєвої ролі, оскільки у більшості поселень централізований водогін та водовідведення є нормою. Характер зайнятості населення також може розглядатись як рецидив надмірної планової економіки – наразі домінуючу роль визначає не промисловий чи сільськогосподарський сектор, а сфера послуг. Рівень урбанізму безперечно впливає на можливості самоорганізації населення, як і кількість населення, хоча встановити чітку межу, після якої настає перехід у нову якість, досить важко. Новою характеристикою, яка ніколи раніше не бралась до уваги, є щоденні міграційні процеси. Поселення розглядається в контексті можливості створення робочих місць чи навпаки як місце відпочинку – «спальний район». Ця характеристика відіграє суттєву роль у бюджетному плані, адже податок на доходи фізичних осіб платиться за місцем зайнятості, а не проживання. Це також характеристика стійкості поселення. Очевидно, що у випадку формування громад за соціально-економічним фактором рівень щоденної міграції відіграє домінуючу роль.

Таким чином, для визначення категорій поселень на сьогодні найбільш суттєві два показники: внутрішня зайнятість та рівень урбанізму. У цьому випадку до категорій міст слід відносити поселення, де більшість населення працює в ньому та забудова в основному суцільна чи багатоповерхова. Селище в цьому випадку повинно зберегти таку ж характеристику зайнятості, однак щільність населення в ньому є меншою, оскільки переважає садибна забудова. Кількість населення хоча і не відіграє вирішальної ролі, але зважаючи на те, що місто і селище в більшості випадків стають центрами громад, доцільно все-таки встановити для них обмеження, що складають два та п'ять тисяч населення відповідно. Це необхідно з огляду на вимогу стабільності АТО. Усі інші поселення варто віднести до категорії сіл. Звичайно і вказані критерії не є ідеальними – існують поселення, що мають щільну забудову, однак в яких відсутня економічна складова. Це стосується, наприклад, колишніх військових містечок чи поселень, що орієнтувались на монофункціональне виробництво, яке наразі не функціонує. В ментальному плані визнати таке поселення селом сумнівно, але традицію вважати, що рівень комфорту в селі повинен бути гіршим, як у місті, потрібно ламати. Зрештою, віднесення поселень до категорій міст, селищ, сіл за вказаними критеріями в процесі реформування адміністративно-територіального устрою має суттєве практичне значення, яке визначає умови формування дієздатних громад.

З огляду на формування органів самоорганізації населення, прикладне значення мають умови відмежування поселень одне від іншого, адже непоодинокі випадки, коли села зливаються, між ними практично немає межі. В той же час, як буде описано нижче, від цього залежить умова обрання старости поселення. Можливі зловживання зі штучним розділенням поселень. Тому слід чітко визначити критерії, за якими одне поселення може бути розмежоване з іншим, і навпаки – об'єднане. Головна характеристика – відстань від меж забудови. Якщо вона досить суттєва, що впливає на щоденні комунікації мешканців, – це є підставою для розмежування поселень. Важливу роль відіграють також географічні обставини: рельєф, водна перепона. Доцільно, щоб мінімальна відстань, необхідна для того, щоб ставити питання про розмежування поселення, була не менша 500 м. Однак у випадку річки, перевалу чи урвища цей показник може бути зменшений до 100 метрів. У випадку, коли фактичне зближення меж забудови міста і села призводить до того, що між ними залишається менше 100 метрів, може ставитись питання про злиття цих поселень в одне. У будь-якому випадку історичні, національні особливості відіграють значно більшу роль, ніж при формуванні громади.

Центр адміністративно-територіальної одиниці

Традиційно центристська модель розвитку територій передбачала концентрацію ресурсів в адміністративному центрі, тому населений пункт, де знаходилась адміністрація, отримувал переваги порівняно з іншими, причому, чим вищим був статус такого центру, тим більші були переваги. Москва нещадно вимивала людські та фінансові ресурси Радянського Союзу. В Україні її роль відігравав і продовжує відігравати Київ. Обласні центри завжди були більш доглянуті, ніж міста, навіть співрозмірні, але без цього статусу. Створення нових районів відкривало друге дихання у містечках та селищах. Саме тому одним із вагомих електоральних козирів залишається обіцянка надати місту статус обласного значення, перевести селище в статус міста тощо.

Така центристська модель розвитку тенденції цілком відповідає авторитарній суті держави, яка розглядається як уособлення абсолютної влади. У країнах, де держава, як інструмент організації відносин у суспільстві, виступає як надавач лише тих публічних послуг, які неможливо корпоратизувати, культивується ідея здорової конкуренції в усіх сферах соціального життя. Тому твердження – адміністративний центр повинен збігатися з економічним чи культурним центром, – є далеко неочевидним. Саме тому низка країн здійснила кардинальні кроки з розміщення столиці в найбільш географічно вигідному місці країни і надала їй статус виключно адміністративного центру. Здебільшого це здійснено у федеративних країнах, де така вимога диктувалась умовами збереження політичного балансу між суб'єктами федерації. Міста - столиці є невеликими і протистоять крупним промисловим центрам. Територія, що розташована між цими центрами, має найбільшу динаміку розвитку. Така модель отримала назву «асиметричного диполя». Взагалі країни, де здійснено такі кроки, мають більші перспективи для розвитку. Так, Бразилія (диполь Бразилія – Сан-Паоло) вже входить у десятку країн з найбільшим економічним потенціалом. Канберра – Сідней (Австралія), Бонн – Франкфурт (ФРН) (до об'єднання земель Східної та Західної Німеччини), Оттава – Торонто, список можна продовжувати. В Канаді такі диполі створені також на рівні провінції (Квебек – Монреаль), а США взагалі можуть розглядатись як країна з найбільш вдалим розміщенням центрів тяжіння – крім Нью-Йорка Вашингтону протистоять ряд інших мегаполісів, рівномірно розміщених по країні. На теренах СРСР тільки Казахстан спромігся здійснити сміливий експеримент із перенесення столиці в географічний центр країни. І це вже починає давати свої результати – бізнесова та адміністративна еліта штучно була розділена, що принаймні загальмувало створення олігархічних кланів, та й територіальний розвиток отримав потужний імпульс.

Петро Перший теж намагався створити центр протистояння консервативній Москві, і апогей розвитку Російської імперії припав саме на ті часи, коли її столицею був Петербург. Стратегічні міркування та егоцентризм більшовиків відновив статус Москви як столиці величезної країни. В розквіті ери розвинутого соціалізму обговорювалось питання перенесення столиці Союзу в Новосибірськ – географічний центр, але політичного рішення про такий безпрецедентний крок не було прийнято.

Україна, звичайно, має кращі умови для більш-менш рівномірного розвитку території ніж Росія, де зняття адміністративних бар'єрів для міграції продуктивних сил призвело до обезлюднення безмежних східних територій, що з огляду на перенаселений Китай породжує проблеми стратегічного характеру. Київ, безперечно, не настільки манірний, як Москва, однак амбіційність намірів його розширення до розмірів Шанхая не може породжувати тривоги за перспективу перетворення всієї іншої території країни на сировинний придаток та полігон для сміття. Але хоча Київ і надалі стягуватиме на себе левову частку інвестиційних ресурсів, однак децентралізація влади, посилення впливу громад істотно посилює вплив інших міст, що зможе певним чином збалансувати гегемонію столиці. Правда, для комплексного розвитку території ідеальним варіантом було би перенесення її ближче до географічного центру України, однак нині ні в політичному, ні в економічному сенсі це не на часі.

З політичних мотивів також наразі не може ставитись питання змін центрів областей та їх конфігурацій. А от питання принципів розташування адміністративного центру району з огляду на його високу політичну чутливість вимагає теоретичного обґрунтування, адже у новостворених районах претендуватимуть декілька колишніх районних центрів. Фактори, що традиційно впливають на такий вибір:

- кількість населення;
- зручність комунікацій, передусім, доріг;
- рівновіддаленість до споживачів, крайніх точок району;
- промисловий потенціал;
- розвинута мережа бюджетних установ;
- адміністративні приміщення.

За умов, коли центр району відіграватиме роль виключно адміністративного центру, де розміщені органи управління, деякі з названих критеріїв втрачають свою вагу. Для цього варто розглянути, які власне повноваження пропонується передати на районний рівень. Оскільки переважна їх частина концентрується на рівні громади, районному рівню залишаються такі функції:

- стаціонарна медична допомога (вторинний рівень);
- школи-інтернати;
- територіальні центри соціальної допомоги соціально вразливим категоріям населення.

Найбільш важливим є надання стаціонарної медичної допомоги. Медична допомога на сьогодні надається в районній лікарні та кількох дільничних лікарнях. Причому головний лікар центральної районної лікарні здебільшого виконує обов'язки головного розпорядника коштів за функцією «охорона здоров'я». Після прийняття Бюджетного кодексу таке суміщення формально заборонено, оскільки воно породжує конфлікт інтересів між статусом керівника бюджетної установи, зацікавленого в збільшенні бюджетних асигнувань, та державного службовця, що відповідає за стан галузі в цілому.

Внаслідок укрупнення районів на його території з'явиться декілька лікарень, між керівництвом яких розгорнеться боротьба за шматок бюджетного пирога. Очевидно, що пріоритети з великою ймовірністю будуть надаватись тому поселенню, де розташоване

керівництво району. Тому як не парадоксально, найкраще рішення щодо вибору адміністративного центру полягало б у розміщенні його в поселенні, де немає лікарні. Слід взагалі зняти градацію лікарень на центральну, дільничну. Різниця між лікарнями повинна бути в їх призначенні та, відповідно, наявності в них тих чи інших спеціалізованих відділень.

Якщо розмірковувати далі, то єдина серйозна вимога до адміністративного центру – наявність приміщень для розташування адміністративного апарату та зали для засідань ради, адже основні соціальні послуги надаються не адміністрацією району, а бюджетними установами, такими як лікарня, школа-інтернат чи територіальний центр обслуговування громадян. Тому адміністративний центр бажано розташовувати виходячи з умов комуналізації.

Однак вищеописані спостереження можуть бути актуальними лише за наявності величезної політичної волі, що за умов хиткості політичної системи в Україні з'явиться не скоро. Також слід зважати на досить значні капітальні видатки при спорудженні адміністративних будівель та брати до уваги наявність освіченого кадрового потенціалу, що групується в основному в містах, чисельністю понад 50 тисяч мешканців. І нарешті, варто ретельно вивчити історичні аспекти, адже людська пам'ять є досить консервативною. Статус повітового центру чи полкового міста є суттєвою гарантією того, що відновлення його істотного статусу буде прихильно зустрінуте жителями навколишніх громад.

Тому варіант «асиметричного диполя» при формуванні районів слід розглядати лише в тому випадку, якщо серед можливих міст-претендентів немає суттєвого домінування ні в історичному, ні в адміністративному аспекті.

Що стосується громад, то сам принцип їх формування навколо осередків економічної активності виключає наявність конкуруючих центрів, тому варіант «асиметричного диполя» тут не може бути застосований.

Мінімальний розмір АТО з урахуванням бюджетних аспектів

БЮДЖЕТНІ НОРМАТИВИ ТА ФАХОВІ НОРМИ

Як розрахувати найменшу кількість населення для надання статусу АТО відповідного рівня і врахувати при цьому бюджетні обмеження? З одного боку, позиція уряду максимально збільшити цей показник, при цьому передбачається особлива увага економії ресурсів на утримання бюджетної сфери. З іншого боку, враховуючи це, для АТО необхідно забезпечити керованість територією з боку влади та доступність послуг для мешканців цих АТО. Для громади – це можливість надавати мешканцям найвіддаленішого від центру поселення найбільш необхідні соціальні послуги протягом 15–20 хвилин. Йдеться насамперед про послуги, де час відіграє критичну роль для життя, – швидка допомога, пожежна служба, міліція. Однак цей параметр є також важливим при визначенні розміщення шкіл, оскільки діти втомлюються і стають менш сприйнятливими для освоєння шкільного матеріалу, якщо дорога до школи займає більше 20 хвилин. Суттєву роль відіграє також час, що витрачає мешканець для того, щоб дістатись до місця роботи. Взагалі вказаний перелік суспільних послуг та занять є основним у визначенні так званого «ареалу життя» території, де здійснюється переважна більшість життєвого циклу людини. Залежно від розвинутості транспортної мережі та ментальності мешканців цей ареал покриває діаметром 30–40 км – для сільської місцевості і 60–80 км навколо мегаполісів. Практично це і є основним елементом для створення громади – базового рівня АТО. При цьому кількість населення, яка проживає на території, має відігравати важливу, але не вирішальну роль.

Однак за всієї привабливості такого філософського підходу, сталість системи визначатиметься більш прозаїчними параметрами, насамперед, можливістю та доцільністю

фінансування мережі бюджетних установ, що надають соціальні послуги. З одного боку, потрібно оцінити фінансові ресурси на душу населення, що можуть бути надані державою шляхом трансфертної політики. З іншого – мінімальними видатками, що повинні бути закладеними в бюджеті для забезпечення функціонування бюджетних установ з тим, щоб вони могли надавати послуги населенню на рівні встановлених для відповідного рівня АТО стандартів. І нарешті, потрібно визнати, що бюджетні установи повинні працювати з відповідним навантаженням, яке визначене галузевими нормами. Для цього доцільно законодавчо закріпити не кількісні параметри числа мешканців для утворення АТО, а концептуальні засади, однією з яких є нормативне завантаження споживачами бюджетних установ. Це більш стійкий та зрозумілий параметр.

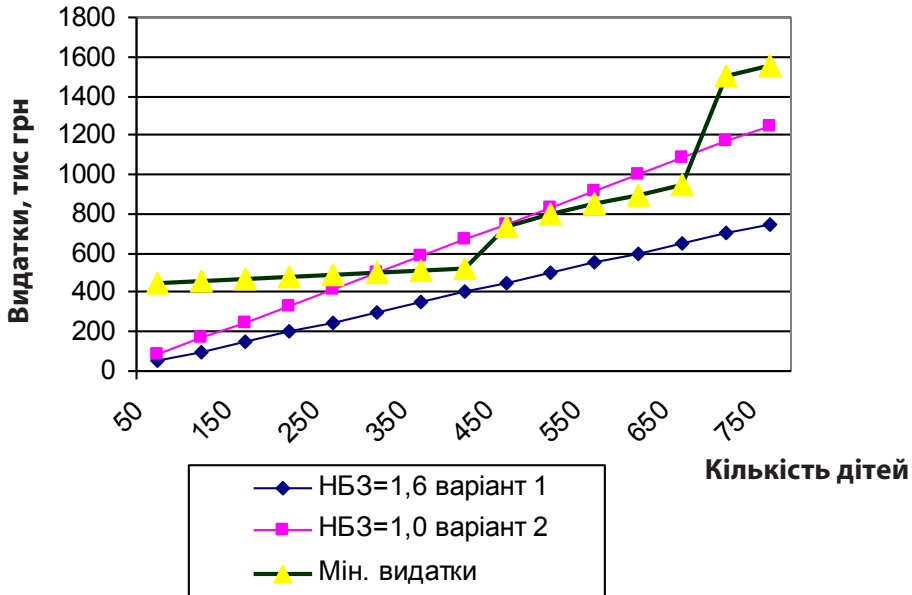
Як визначити розмір мінімальної громади, тобто ту мінімальну кількість мешканців, створення бюджетної інфраструктури для яких є виправданим кроком з огляду на економію бюджетних коштів та фахові норми завантаження бюджетних установ?

Очевидно, що розглядати потрібно сільську громаду. Головною бюджетною установою, яка практично виправдовує існування самоврядування в сільській громаді, є школа. Це підтверджується бюджетними показниками – видатки на освіту в громаді становлять ліву частку бюджету. В селі – населеному пункті – це початкова школа (і церква, звичайно). Меншою мірою це стосується дитячого садка – малі діти (передусім – у селі) можуть бути і біля матері. Тут також не розглядається надання медичної допомоги первинного рівня, що здійснюється на базі амбулаторії та фельдшерсько-акушерських пунктів. Вказана галузева функція стосовно бюджету вимагає значно меншої частки видатків.

Розглянемо сільську громаду, створену на базі села, де є загальноосвітня школа. Звичайно, необхідно брати до уваги, що в інших селах громади теж можуть бути початкові школи, але головним повноваженням самоврядування на рівні громади є надання середньої, а не початкової освіти, тому з огляду на цю вимогу необхідно максимально спростити завдання. Очевидно, що після початкової школи учні закінчують середню, тому вона є необхідним елементом у системі забезпечення базових повноважень органу самоврядування громади.

Які показники фінансового стану такої загальноосвітньої школи? Відповідно до Бюджетного кодексу України розрахунки планованих видатків, що є основою трансфертної політики держави, здійснюються в розрахунку на користувача, в даному випадку – дитину шкільного віку. При цьому оперується поняттям норматив бюджетної забезпеченості (НБЗ). Функція залежності видатків від кількості населення таким чином лінійна. При цьому Міністерство фінансів виходить з наявності ресурсів та політичної кон'юнктури, тобто успішності лобювання місцевих інтересів в уряді. Якщо врахувати, що самоврядування практично не представлене в уряді лобістами, як інші галузеві міністерства, то серйозно заступитись за нього практично немає кому. Тому залежно від величини нормативу бюджетної забезпеченості пряма видатків може мати різний нахил (варіант 1 відповідає НБЗ, що становить 1,6 тис. грн/учня, варіант 2 – 1 тис. грн/учня, встановлений для бюджету 2005 року).

МІНІМАЛЬНІ ТА НОРМАТИВНІ ВИДАТКИ НА ОСВІТУ



Потрібно оперувати не тільки нормативом бюджетної забезпеченості, що визначає можливості фінансової системи країни, але й тими мінімальними видатками, які необхідно здійснювати для того, щоб можливо було виконати повноваження, які надаються самоврядуванню. Адже незалежно від кількості користувачів, для того щоб бюджетна установа існувала, слід передбачити фіксовані видатки. Для тієї ж школи такими постійними елементами, мало залежними від кількості дітей у короткостроковій перспективі, є зарплата вчителям, енергоносії, утримання та ремонт приміщення. Інші видатки, пропорційні кількості дітей у короткостроковій перспективі, – харчування, медобслуговування. До наповнюваності 35-ти учнів нові класи намагаються не відкривати з метою економії ресурсів. Потім йде підйом кривої мінімальних видатків після показника для 400 дітей на графіку мінімальних видатків, пов'язаний з необхідністю відкриття додаткових класів і появою нових постійних видатків (зарплати вчителям). Далі такі відкриття класів не приводять до різких коливань, що пояснює факт майже лінійної залежності видатків від кількості учнів у великих громадах. Практично на них і орієнтується Міністерство фінансів, розраховуючи трансферти. Наступний стрибок відбувається при появі капітальних видатків – будівництво школи чи капітальний ремонт. Перетин кривої мінімальних видатків та прямої планованих видатків за НБЗ вказує на мінімальну кількість користувачів, вище якої можна гарантувати фінансову стабільність роботи бюджетних установ. Очевидно, чим більший норматив бюджетної забезпеченості, тим при меншій кількості користувачів ці графіки перетинатимуться. У випадку 2 ці графіки можуть взагалі не перетинатись, що означає хронічне недофінансування.

Для того, щоб виключити необґрунтовані «нормативи» та, відповідно, політичні ігри і суб'єктивізм, необхідно застосовувати інші параметри, розроблені фахівцями для окремих галузей (освіта, охорона здоров'я та ін.). Тобто, мова йде про застосування галузевих норм.

Щодо школи, потрібно застосувати галузевий норматив наповнення класів – 25⁶. За наявності 12-ти класів мінімальна кількість дітей у школі, яка буде братись Мінфіном до розрахунку як нормальне завантаження цієї бюджетної установи, – 300 дітей. Слід врахувати, діти шкільного віку в середньому складають 12%⁷ жителів, тому мінімальна громада, гідна отримати статус АТО, повинна налічувати 2,5 тис. жителів. Зазвичай необхідно враховувати, що в реальності початкові класи такої середньої школи не заповнені – діти відвідують початкові школи в своїх поселеннях. Однак і тут теж потрібно виходити із встановленого галузевого стандарту наповнюваності класів з 5–12-х до 25-ти учнів, хоча для сільської місцевості середня наповнюваність 15–17 учнів у класі. Таким чином, у такій громаді буде одна загальноосвітня школа в центральній садибі та декілька початкових шкіл у сусідніх поселеннях. Кількість учнів у 5–12-х класах – $8 \times 25 = 200$, усього дітей шкільного віку – 300, оскільки з 5-го по 12-й клас відвідує дві третини всіх учнів. Отже, загальна кількість жителів такої громади – знову ж таки становить 2,5 тис. жителів.

Виходячи з цих розрахунків, можна також розрахувати мінімальний норматив бюджетної забезпеченості для школи сільської громади, що має нормативну кількість дітей, – споживачів соціальної послуги, яка зветься «середня освіта». Якщо мінімальні постійні видатки на школу становлять 450 тис. грн, а 50 тис. – змінні видатки (166 грн/учня), залежні від кількості дітей, то норматив бюджетної забезпеченості буде становити $500/300 = 1,6$ тис. грн на дитину шкільного віку. Цей показник можна було би брати в розрахунки трансфертів для всіх простих АТО групи, яка відповідає маленькому місту та селищу. Однак переважна більшість громад є складеними, тобто складаються з декількох поселень, тому розрахунки нормативу виконати складніше, оскільки в них потрібно закладати видатки на утримання початкових шкіл: для цього необхідно знати скільки початкових шкіл включати в розрахунки. Але для цілей визначення мінімального розміру громади це не має значення. Такі показники слід включати при розгляді профілю модельної громади, про що йтиметься нижче.

Повертаючись до первинної медицини, слід згадати, що базова медична установа, яка надає послуги первинного рівня, – амбулаторія, згідно з нормативними документами МОЗ, може створюватись, якщо кількість населення, яке обслуговується, перевищує 1,5 тисячі. Тому показник найменшої громади чисельністю в 2,5 тисячі, розрахований виходячи з вимог забезпечення середньої освіти, також задовольняє галузеві стандарти з охорони здоров'я.

Для визначення мінімального розміру району за основу повинні братись видатки на організацію надання стандартизованих стаціонарних медичних послуг по всіх головних нозологіях. Практично це означає наявність 20-ти різнотиповних відділень та обслуговуючих їх підрозділів. Звичайно, ці відділення не можуть і не повинні розташовуватись територіально в одному поселенні, а будуть зосереджені на всій території району. Нормативна кількість ліжок, відділень, обслуговуючого персоналу, мінімальне діагностичне обладнання та його нормативне завантаження, нормативна вартість надання медичних послуг – ось параметри, які визначають мінімальні розміри АТО другого рівня. Попередні розрахунки виходять на мінімальний показник у 150 тис. жителів. Опосередковано ці параметри підтверджуються нинішньою практикою створення ТМО – територіальних медичних округів, які об'єднують міста обласного значення з чисельністю 40–80 тис. мешканців та жителів ближніх районів.

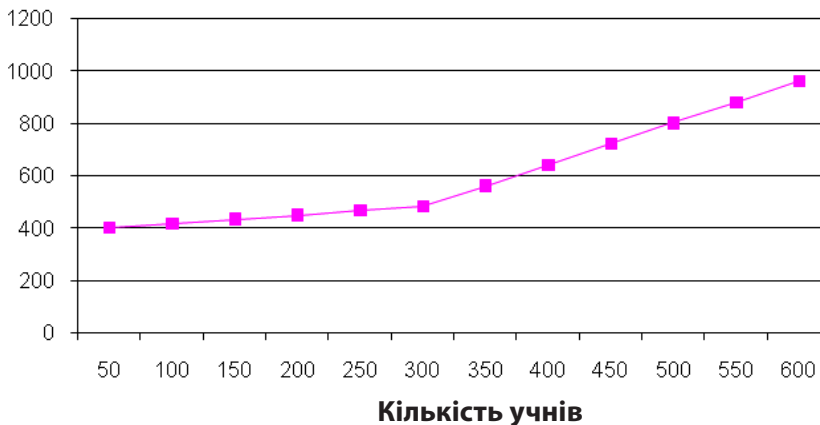
⁶ Вказаний показник фігурує в бюджетному запиті МОН до проекту Державного бюджету на 2012 рік, що підтверджує адекватність підходу до його використання при розрахунках.

⁷ Показник визначений на підставі розрахунків міжбюджетних відносин у матеріалах ЗУ «Про Державний бюджет на 2005 рік».

ВИНЯТКИ З ПРАВИЛА

Потреба визначення мінімального розміру громади особливо стає актуальною для вирішення найбільш складного питання реформи адміністративно-територіального устрою. Що робити з винятками із загального правила? А такі винятки будуть, наприклад, сформувати об'єднану громаду з нормативною кількістю населення в Поліссі чи в гірській місцевості з дотриманням вимог доступності досить важко. Однак державний підхід полягає в тому, що навіть на таких малонаселених територіях повинна бути створена АТО з повним комплексом передбачених повноважень та відповідною соціальною інфраструктурою. Очевидно, що традиційний розрахунок за нормативами бюджетної забезпеченості на споживача не гарантує мінімальних видатків, прирікаючи такі громади на фінансове животіння. Тому для таких бюджетів розрахунки повинні вестись за мінімальними видатками, розрахованими для найменшої АТО, де забезпечуються галузеві нормативи навантаження. Звичайно, умови надання такого статусу мають бути прописані в законі. Безперечно, таких винятків повинно бути небагато, і рішення про створення таких АТО необхідно приймати виключно на законодавчому рівні, причому лише за поданням уряду, для того щоб популізм деяких депутатів не затьмарив здоровий глузд. Якщо такі умови не будуть дотримуватись, Міністерство фінансів просто відмовиться від надання додаткових коштів для дрібних громад і буде розраховувати трансферти виходячи з кількості споживачів, а не з мінімальної потреби.

Видатки на освіту, тис грн



Розрахунок видатків на освіту показує, що за наявності в громаді менше 300 учнів необхідно застосовувати розрахунок видатків на середню освіту виходячи з цього показника.

Межі АТО

Питання визначення меж АТО має прикладний характер для потреб окреслення юрисдикції органів публічної влади, створених у таких АТО. Особливо це важливо для громад, оскільки плата за землю зараховується саме до їх бюджету. Справляння податків здійснюється державними фіскальними органами, які теж зацікавлені в точній ідентифікації земель, що входять в АТО. Визначення ж юрисдикції органу публічної влади важливе

для захисту їх інтересів правоохоронною системою держави. З огляду на це затвердження меж АТО має відноситись до компетенції вищого законодавчого органу – Верховної Ради України.

Незважаючи на важливість встановлення самих меж АТО, точність їх фіксації не є критичною для органів влади – як державної, так і самоврядування. Основне, щоб були чітко визначені власники та користувачі ділянок, що входять до юрисдикції АТО. Тому немає нагальної потреби замовляти роботи із землеустрою, які є досить дорогими. Достатньо обмежитись переліком кадастрових номерів землекористувачів.

Саме тому при визначенні меж доцільно використовувати метод, що застосовується для визначення кордонів між державами. Тут доречні поняття делімітації та демаркації. Делімітація проводиться на топографічній карті масштабом, що, з одного боку, дозволяє описати рельєф території, з іншого – товщина лінії забезпечує достатні межі маневру при проведенні демаркації, тобто виносу меж у натурі. Для визначення меж громад доцільно застосовувати масштаб 1:50 000, що дає межі маневру в 200 метрів. Однак у місцях, важливих для сусідських громад через концентрацію інженерних мереж чи високу вартість землі, необхідно застосовувати більш детальний масштаб. Це стосується насамперед випадків, коли такі межі проходять у місцях забудови.

Проведення межі здебільшого здійснюють за характерними точками та лініями, що з часом мало змінюються, – водорозділ, дороги, хребти, берегові лінії, шляхи сполучення. При цьому дані землекористування бажано брати до уваги, однак вони є некритичними, оскільки власники земельних ділянок та їх конфігурація досить часто змінюються.

Демаркацію є сенс проводити лише там, де це є важливим для інформування мешканців.

Межі територіальних одиниць мають лише управлінський характер, і їх визначення не потребує участі державних органів. Це зона відповідальності старости. Тому ці межі мають фіксуватись у рішенні ради громади.

Межі районів визначаються за зовнішньою межею громад, що входять у район, а межі області – за зовнішньою межею районів, що входять в область.



РОЗДІЛ 2

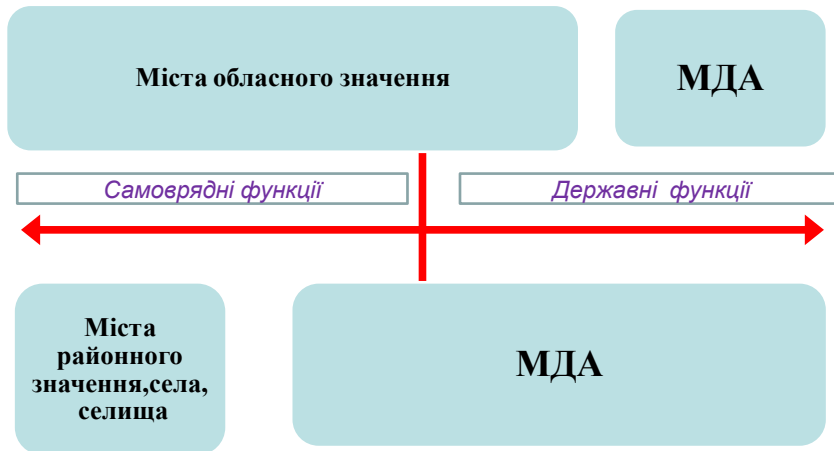
ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ

Чинне законодавство в частині розподілу повноважень між органами влади на місцевому рівні є досить контраверсійним. Так, законодавство про місцеве самоврядування передбачає однаковість повноважень у органів місцевого самоврядування на базовому рівні – сільських, селищних, міських рад. Звичайно, таку норму закону неможливо здійснити через велику неоднорідність цих рад, інституційну, кадрову та ресурсну неспроможність більшості сільських, селищних, а подекуди і міських рад здійснювати дані повноваження. Тому законодавець «підстрахував» забезпечення керованості території, продублювавши низку цих повноважень для місцевої державної адміністрації. Цим самим закладено перманентний конфлікт, передусім, у містах районного значення.

Нарешті, вимоги цілісності бюджетної системи змусили розмежувати видаткові повноваження за принципом спроможності їх виконувати, тобто виділивши штучно міста обласного значення, які виконують ті повноваження, які сумарно виконують органи влади на рівні міст районного значення, сіл, селищ та району.

Водночас низка повноважень, що здійснюються в місті обласного значення, залишається неприродно віднесена до повноважень місцевого самоврядування, і їх доцільно було б повернути до повноважень держави в особі місцевих державних адміністрацій.

Сучасний розподіл повноважень між МДА та ОМС



Для того щоб здійснити коректний розподіл повноважень, необхідно визначити критерії розмежування повноважень між рівнями самоврядування, між місцевим самоврядуванням та органами виконавчої влади. Також важливо встановити за яких умов створюються територіальні органи ЦОБВ, в якому випадку вони входять до складу МДА, а коли координуються нею.

Принципи розмежування повноважень місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади

Повноваження місцевого самоврядування в Україні традиційно поділяють на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані, (передані державою), що стосуються здійснення програм загальнодержавного значення.

Вказаний поділ дещо відрізняється від прийнятого у деяких країнах Європи, зокрема, у Франції, де переважна більшість повноважень самоврядування є власними, хоча виконавчим органам самоврядування можуть надаватись деякі функції державних виконавчих органів, так звані «мандатові повноваження». Звичайно, вартість виконання таких повноважень дуже серйозно обговорюється з асоціаціями органів самоврядування і у випадку, якщо згоди не досягнуто, такі функції залишаються за державними органами. В іншому випадку органи місцевого самоврядування через ті ж асоціації можуть звернутись до Конституційного суду з вимогою визнати відповідний закон неконституційним. Водночас низка галузевих повноважень залишається за державою, наприклад, оплата праці вчителів та вихователів дитсадків. Але утримання приміщень та забезпечення безпеки навчання в школі залишається за місцевим самоврядуванням (комуною – для дитячих садків, департаментом – для шкіл, регіоном – для ліцеїв). У Великій Британії охорона здоров'я також залишається державною функцією.

При впровадженні Бюджетного кодексу в Україні висловлювались пропозиції перевести фінансування зарплати вчителям та лікарям з Державного бюджету. Однак детальне обговорення виявило низку проблем, що виникають в даних випадках. Насамперед такий крок віддаляє роботу педагогічного колективу від громадського контролю – реакція на зловживання виявляється занадто тривалою. Не вирішується також проблема оптимізації мережі навчальних закладів, адже рішення, яке має прийматись державним органом, априорі буде сприйматись в штики мешканцями та місцевою владою, які безпосередньо не залучені до процесу його прийняття. Не можна говорити про неупередженість при розподілі коштів між бюджетними закладами, якщо рішення про цей розподіл приймається в Міністерстві освіти. І нарешті, місцева влада надзвичайно зацікавлена в справній роботі саме закладів освіти і охорони здоров'я, оскільки ці галузі займають перші місця в пріоритетах виборців. Тому при прийнятті рішень про розподіл коштів бюджету перевага надається саме цим галузям.

Таким чином, є сфери, де держава має серйозну зацікавленість у проведенні політики, однак фізично не може здійснювати її власними силами, оскільки це є неефективно. Передача їх до відання органів самоврядування і є процесом децентралізації влади. Такі повноваження прийнято називати «делегованими» на відміну від «власних» повноважень самоврядування. Останні полягають в самоорганізації мешканців у безпосередньому середовищі проживання – вирішення житлових, транспортних питань, організація надання комунальних послуг, благоустрій, громадські роботи тощо.

Питання про розподіл повноважень між державою та місцевим самоврядуванням потрібно розглядати в таких ракурсах:

Державні – однозначно необхідно залишити в компетенції держави.

Власні – обов'язково необхідно залишити за самоврядуванням.

Делеговані – доцільно передати самоврядуванню за певних умов.

Очевидно, що до відання органів місцевого самоврядування не можуть передаватись державою повноваження, якщо вони стосуються забезпечення конституційного ладу держави, цілісності і суверенітету, безпеки та зовнішньої політики.

Однак це не означає, що всі інші сфери надання публічних послуг можуть бути передані до відання місцевого самоврядування. Існує хибна думка, що обслуговування окремих груп населення – повноваження, які цілком можуть бути передані місцевому самоврядуванню. Але, наприклад, функція виплат пенсій військовослужбовцям має залишатись у компетенції держави, незважаючи на те, що вони проживають на території.

Водночас органи місцевого самоврядування є більш вмотивовані в якісному наданні послуг, ніж органи державної влади, оскільки «петля зворотного зв'язку» є значно коротшою і політична відповідальність є більш адекватною саме для місцевої політичної еліти.

Тому слід визначити умови, за якими повноваження можуть бути передані до відання органів місцевого самоврядування:

- 1) Потреба у відповідних публічних послугах є повсюдною, споживачі публічних послуг рівномірно розподілені по території.
- 2) На відповідному адміністративно-територіальному рівні створені представницькі органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм виконавчі органи.
- 3) Послуги повинні бути стандартизовані, встановлено процедури надання відповідних публічних послуг, вироблено чіткі вимоги до якості відповідних публічних послуг, встановлені критерії оцінки, індикатори успішності виконання повноважень.
- 4) Повноваження передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.
- 5) Органи місцевого самоврядування мають ефективні правові інструменти реалізації місцевої політики у межах переданих повноважень.
- 6) Органи місцевого самоврядування мають достатні кадрові можливості для виконання наданих їм повноважень.
- 7) Органи місцевого самоврядування готові виконувати надані їм повноваження, забезпечено зворотний зв'язок між державою та місцевим самоврядуванням шляхом встановлення відповідних інституцій та створення системи консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування через їх асоціації та об'єднання.
- 8) Забезпечено належний рівень фінансування повноважень у вигляді закріплення частини податків та фінансової підтримки державою органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на об'єктивних критеріях.
- 9) Забезпечено ефективний та формалізований контроль місцевими державними адміністраціями за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України.
- 10) Створено адекватну систему зовнішнього контролю з боку громадськості.

Передача повноважень держави органам місцевого самоврядування здійснюється шляхом прийняття відповідних законів України.

Рівень децентралізації влади повинен відповідати співвідношенню двох показників – свободи органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень та адекватності їх відповідальності за прийняті рішення.

Доцільно надати деякі пояснення до вищеназваних умов.

- 1) Споживачами суспільних послуг є не безпосередні споживачі послуг, а їхня потенційна сукупність. Тобто це всі мешканці або їхні певні категорії за віковими групами. Це особливо актуально для розрахунків трансфертів з Державного бюджету. Так, при розрахунку видатків на охорону здоров'я береться все населення АТО. При розрахунку видатків на середню загальну освіту – діти віком від 6-ти до 17-ти років. На дошкільну освіту береться також потенційна кількість дітей віком до 6-ти років, хоча відвідують дитячі заклади далеко не всі. Тому залежно від того, це сільська чи міська місцевість, встановлюється коригуючий коефіцієнт. А от в розрахунках на загальноосвітні школи-інтернати Мінфін помилково бере до розрахунку фактичних вихованців, що заохочує місцеву владу до збільшення їх кількості. Було би більш доречно брати всю кількість дітей шкільного віку і множити її на середньоукраїнський показник охоплення (він становить біля 1%), подібно до того, як це здійснюється для дошкільної освіти. Таким чином території, де ведеться робота зі зменшення безбачченків, будуть у кращому становищі, що є соціально прийнятним, оскільки суспільство зацікавлене у вихованні дітей у сім'ї, а не в заохоченні віддавати їх на утримання в державні заклади.

Інший приклад – допомоги категоріям мешканців, що постраждали під час ліквідації Чорнобильської катастрофи чи були переселені із території відчуження. Такі допомоги повинні фінансуватись з Державного бюджету, оскільки категорії їх отримувачів розподілені нерівномірно по території України.

- 2) Наявність органів самоврядування є основною умовою існування взагалі місцевого самоврядування. На жаль, на районному та обласному рівнях ця позиція не дотримується всупереч ратифікованій Україною Європейській Хартії місцевого самоврядування, що фактично послаблює реалізацію іншого критерію – забезпечення адекватного контролю за діяльністю місцевого самоврядування з боку органів виконавчої влади загальної компетенції – місцевих державних адміністрацій. Не може орган, який здійснює функцію, сам себе контролювати.
- 3) Встановлення формалізованих індикаторів оцінки якості наданих послуг необхідне для адекватного та неупередженого контролю за їх дотриманням з боку держави. Виходячи з цього, логічним є залишення функцій методологічного супроводу в структурі місцевих державних адміністрацій. Адже в цьому випадку контролер і методист будуть в одній особі.

Яскравий приклад індикатора, за яким оцінюється ефективність діяльності місцевого самоврядування в галузі середньої освіти, – результати зовнішнього незалежного оцінювання. Причому цей індикатор є більш коректний, ніж, наприклад, відсоток вступників до ВНЗ, оскільки останній часто залежить від добробуту батьків учнів ніж зусиль педагогічних колективів шкіл. Характерно, що дослідження показують, що зменшення кількості учнів у класі не покращує результатів ЗНО, оскільки важливу роль має орієнтація на сильніших учнів та концентрація високого рівня кваліфікації вчителів у школі. Таким чином, теза, що учні йдуть до найближчої школи, куди потрібно привести вчителя, є некоректною. Швидше батьки віддають дітей у школу з кращими вчителями. Відпрацьовано також процедури надання послуг – навчальні плани, система перепідготовки кадрів, навчальний процес. Отже, можна вважати, що надання середньої освіти є досить стандартизованою послугою.

В охороні здоров'я важче визначити адекватні та валідні індикатори успіху. Тут достатньо високий рівень впливу зовнішніх факторів, наприклад, екології. Однак із запровадженням медичних протоколів лікування за більшістю нозологій можна очікувати появи досить стандартизованої системи надання медичних послуг, що може бути оцінена об'єктивно.

Досить важко встановити індикатори якості за такою галуззю, як культура. Оцінювання діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування тут має ірраціональний характер і мало вкладається в стандартизовані рамки. Доцільніше здійснювати непрямі методи оцінювання – рівень задоволеності громадян, кількість асоціальних поступків мешканців, міграція тощо.

Взагалі, якщо важко визначити чіткі індикатори, слід звертатись до порівняння з іншими однорідними об'єктами. Тобто застосовувати принцип – «не знаєш, що є добрим, – визначся, що є кращим порівняно з іншим». Такий принцип дуже імпонує керівнику високого рангу, який здебільшого не є фахівцем і сам потерпає від суб'єктивної оцінки керівництва на центральному рівні. Система індикаторів у порівняльній динаміці дозволяє приймати більш зважені рішення щодо добору, заміни та просування кадрів. У даному випадку формування однотипних АТО є необхідною умовою для реалізації такого методу оцінки.

- 4) Передача на максимально низький рівень повноважень реалізовує принцип субсидиарності. Але при цьому повинна враховуватись вимога щодо АТО у частині повноти виконання повноважень. Так, міські громади, особливо великих міст, можуть самостійно забезпечити надання послуг вторинної медицини. Однак це не в змозі здійснити сусідні сільські та селищні громади. Тому вказане повноваження повинно бути передано на більш високий рівень – районний, або субрегіональний.

Складніше розглядати питання професійно-технічної освіти. З одного боку, її організацію може забезпечити і район, і громада. Однак з огляду на завдання забезпечення комплексного розвитку продуктивних сил та спеціалізації окремих територій, вказану функцію варто передати на регіональний рівень, якщо взагалі не залишити на державному. Адже слід також пам'ятати про універсальність повноважень, як умову визначення рівня АТО. Тобто функція повинна бути однаковою для різних АТО одного рівня для того, щоб можна було забезпечити порівняльність. Адже в різних регіонах потреба в різних професіях є різною. З огляду на те, що підготовка кадрів має бути прерогативою роботодавців, доцільно вести мову не про фінансування закладів профтехосвіти з боку публічної влади, а про їх підтримку, дотування. У цьому випадку можна виробити єдині нормативи для всіх регіонів. І знову ж таки в розрахунку на потенційну категорію користувачів, наприклад, демографічну групу від 16-ти до 20-ти років з відповідним коефіцієнтом охоплення.

- 5) При передачі повноважень держава повинна контролювати не стільки методи реалізації функції, як кінцевий результат. Способи його досягнення – прерогатива місцевого самоврядування. Слід пам'ятати, що в межах своїх повноважень місцева рада може прийняти будь-яке рішення. І необхідно надати їй право на помилку – вона всеодно коштує набагато менше, ніж сумнівне рішення на рівні Верховної Ради України. Наслідки хибного рішення на місцевому рівні усуваються в максимально короткий термін під тиском виборців чи з огляду на досвід сусідів, тоді як Верховна Рада рідко коли визнає помилковість своїх рішень.

Стаття 19 Конституції України передбачає, що органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Може скластись враження, що органи самоврядування повністю паралізовані в прийнятті рішень з питань, які не врегульовані законодавством. У цьому випадку про автономію місцевого самоврядування важко говорити, тому передача повноважень повинна супроводжуватись розширенням меж «оперативного управління» органів самоврядування. Доцільно в законі визначити сфери компетенцій, у яких органи самоврядування відповідальні за забезпечення надання суспільних послуг. Якщо законом не вказано конкретні способи досягнення визначених законодавством показників успіху, місцева рада має право приймати власні нормативні акти.

Одним з інструментів реалізації місцевої політики є право встановлення ставок місцевих

податків у досить широких рамках. Це істотно посилює рівень зваженості та продуманості рішень, оскільки реакція виборців на дії місцевої ради є безпосередньою і швидкою.

Право регулювання правил суспільного життя є також ефективним засобом забезпечення самоврядування. Це і правила забудови, і правила поведження в громадських місцях та інші норми, встановлені органами місцевого самоврядування, які повинні захищатись в судовому порядку при їх порушенні.

- 6) Наявність підготовлених кадрів часто розглядається як похідний елемент, що виникає у випадку належного фінансування. Однак при прийнятті рішення для передачі повноваження, необхідно враховувати, якого рівня кваліфікація повинна бути у спеціалістів, які виконуватимуть необхідні функції, яка мінімальна критична кількість персоналу, яке при цьому буде навантаження. Якщо потрібна висока кваліфікація та досвід при невисокій навантаженості, таке повноваження доцільно передавати на більш високий рівень, що зменшить потребу в персоналі.
- 7) Готовність місцевого самоврядування до виконання переданих йому повноважень повинна оцінюватись як рівнем підготовки місцевих фахівців до прийняття на себе відповідних повноважень, так і усвідомленням державними чиновниками зміни способів впливу на відповідну сферу. А це неможливо без постійних та серйозних консультацій між місцевим самоврядуванням і державою. Така система консультацій забезпечується через Всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування. Відповідний закон прийнято, але наразі ЦОБВ дуже неохоче його виконують. Місцеве самоврядування покищо не розглядається державою як партнер у вирішенні соціальних питань.
- 8) Створення системи адекватного фінансування переданих повноважень є чи не найважливішим елементом у процесі децентралізації влади. Бюджетний кодекс заклав основи неупередженого розподілу коштів між АТО, однак низку питань все-одно не було вирішено. По-перше, це адекватність обсягів ресурсів, переданих чи закріплених за місцевим самоврядуванням. По-друге, заохочення органів самоврядування до акумуляції та ефективного витрачання коштів. Ці питання можна коректно вирішити після проведення реорганізації територіальної основи влади.
- 9) При організації контролю державним чиновникам важко усвідомити, що коректний контроль за дотриманням формальних показників є значно ефективнішим за спроби безпосереднього впливу на дії органів місцевого самоврядування. Взагалі, кожне передане самоврядуванню повноваження повинно супроводжуватись створенням у структурі МДА так званого «дзеркального» підрозділу професійного супроводу. Інакше фаховий контроль буде неможливий.

Слід також розрізняти контрольні функції держави за діяльністю органів місцевого самоврядування й приватного сектору. Якщо функція віддана до сфери самоврядування, то тільки діяльність органів самоврядування може бути об'єктом контролю з боку державних контролерів. Так, роботу контрольних органів у сфері будівництва необхідно суттєво відкоригувати. Державна будівельна інспекція, яка наразі робить приписи забудовникам, маючи з того неабиякий зиск, повинна бути переорієнтована на моніторинг виконання генерального плану поселення, інших містобудівних документів. У той же час контроль за будівництвом має здійснювати інспекція, підпорядкована міській раді.

Суттєву роль необхідно приділити методам впливу на органи самоврядування у випадку порушень встановленого порядку. Найкраще та найбільш повно це покищо здійснено у сфері управління місцевими фінансами. В інших галузях на сьогодні держава намагається замінити контроль прямим втручанням.

- 10) Якщо держава повинна здійснювати контроль виключно за встановленими процедурами та відповідно до чітко формалізованих показників, то контроль з боку

громадськості має неформальний характер. Тому місцева влада сама повинна сприяти ознайомленню громадськості зі своєю діяльністю. Причому «петля зворотного зв'язку» повинна бути максимально короткою, як за відстанню до відповідального органу, так і за часом, для того щоб не йшло накопичення негативної енергії в суспільстві.

Виходячи із сукупності вказаних критеріїв, програми соціального захисту не можуть бути передані до відання місцевого самоврядування. Місцева рада не може приймати рішення щодо цих програм, виходячи з мети та індикаторів успіху її реалізації. Наприклад, відома програма підвищення народжуваності передбачає чітко визначені суми та порядок їх виплати породіллям. Це суто державна функція, яка повинна забезпечуватись державними органами. Вказану програму можна було б передати до відання місцевого самоврядування, якби законодавство передбачало:

- Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості в розрахунку на мешканця (чи жінку дітородного віку, хоч це складніше оскільки можливе використання недостовірної статистики, а також маніпулювання термінами).
- Індикатори успіху реалізації програми (наприклад, кількість новонароджених у розрахунку на 1000 жителів, їх відсоток, що проживає у власній сім'ї, інші показники благополуччя сім'ї).
- Інструменти досягнення індикаторів, якими може оперувати орган місцевого самоврядування (право змінювати обсяги виплат, створювати умови для заохочення до створення повноцінних сімей непрямыми методами без виплат коштів тощо), самостійно затверджуючи відповідні положення на сесії ради.

У цьому випадку вказану програму можна включити в розрахунки трансфертів до місцевих бюджетів з Державного бюджету як делеговане повноваження.

Повноваження органів місцевого самоврядування

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

Перший рівень – громади.

- Загальна освіта: школи I-III ступенів, початкові та восьмирічні школи, дошкільна освіта, позашкільна освіта;
- охорона здоров'я: первинна медична допомога – амбулаторії, фельдшерсько-акушерські пункти;
- культура: клуби, бібліотеки, Будинки культури;
- фізкультура та спорт: спортивні заклади та споруди;
- соціальна допомога: територіальні центри, будинки для престарілих;
- комунальне господарство: благоустрій території, землеустрій, утримання доріг місцевого значення, громадський транспорт, надання комунальних послуг.

Другий рівень – райони (субрегіони).

- Освіта – школи-інтернати загального профілю;
- охорона здоров'я – вторинна медична допомога, стаціонарні лікарні широкого

- профілю, стоматологічні поліклініки, ветеринарна допомога;
- культура: музичні школи та школи естетичного виховання;
- спорт – дитячі та юнацькі спортивні школи ДЮСШ.

Третій рівень – регіони.

- Освіта: школи-інтернати спеціального профілю, професійно-технічна;
- охорона здоров'я – високоспеціалізована третинна медична допомога;
- культура: філармонії, Палаці культури, музейна справа;
- економіка: інвестиційний розвиток території області.

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОДИНИЦЯ (ТО): СПЕКТР ЗАВДАНЬ

Як уже зазначалось, осередок влади повинен бути якнайближче до мешканців. Але якщо орган самоврядування отримує повний перелік повноважень згідно із законом, то в безпосередній близькості до мешканців здійснення владних функцій реалізується через орган самоорганізації населення, якому орган самоврядування делегує виконання таких функцій, або рішенням ради, або через статут громади. Таким чином, створюється територіальна одиниця, тобто територіальне утворення, де створений орган самоорганізації населення. Межі юрисдикції ТО збігаються з межами сусідніх ТО, тобто простягаються далі за межі забудови поселення.

Орієнтовно орган самоорганізації на території ТО може мати такі повноваження:

- допомога мешканцям у підготовці документів для отримання соціальних послуг в органах місцевого самоврядування та територіальних органах виконавчої влади – функції «єдиного вікна»;
- моніторинг виконання законодавства про забудову території, захист навколишнього середовища, громадський порядок тощо;
- запобігання правопорушенням та звертання до компетентних органів для прийняття рішень по суті;
- підготовка пропозицій щодо кошторису видатків, що здійснюються на території поселення, забезпечення виконання кошторису доходів та видатків;
- моніторинг діяльності посадових осіб та бюджетних установ на території поселення;
- підготовка пропозицій до генерального плану забудови поселення;
- підготовка пропозицій до економічного плану розвитку громади;
- управління комунальним майном;
- прийняття управлінських рішень у межах визначеної радою компетенції;
- вирішення побутових спорів.

Залежно від розміру ТО рішенням ради громади до його відання можуть передаватись додаткові повноваження, що можуть бути виконані на рівні ТО.

На рівні ТО може створюватись представницький орган самоорганізації (рада села, поселення), однак це не є обов'язковим елементом.

Оскільки розміщення ради громади та її виконавчого органу інколи є досить віддаленим від поселень, необхідним є створення їх постійного представництва в особі старости поселення.

СТАТУС СТАРОСТИ

Більшість повноважень, визначених за територіальною одиницею – сільським поселенням, закріплюється за єдиною особою – старостою села. В поселеннях міського типу подібні функції варто доручати головам квартальних комітетів. Староста має обиратись

всім населенням територіальної одиниці.⁸ В територіальній одиниці-центрі адміністративно-територіальної одиниці староста не обирається. Його функції виконує голова громади.

Залежно від розміру поселення та кількості мешканців повинно розглядатись питання відшкодування старостам за виконання їх повноважень. На повну зайнятість найімовірніше можуть претендувати старости поселень понад 1000 мешканців. У менших поселеннях вони мають отримувати компенсацію за витрачений для публічних справ час. За своїм статусом староста повинен мати певний вплив на рішення органів громади. Є три варіанти реалізації такої вимоги:

- 1) Староста є депутатом ради громади. При цьому половина ради формується із старост, друга – пропорційно до кількості населення. Недоліком вказаної схеми є те, що в деяких громадах може бути дуже багато поселень і рада буде надто громіздкою. Крім цього, старости отримують відшкодування з бюджету громади, тому певною мірою залежні від її виконавчих органів, зокрема, голови. Суміщення їх функцій з представницьким мандатом є конфліктом інтересів, що суперечить теорії організації публічної влади.
- 2) Староста є членом виконавчого органу громади. Недоліком є те, що виконавчий комітет здебільшого формується як функціональний орган і складається з представників різних галузей. Інший недолік аналогічний попередньому варіанту – громіздкість виконкому при наявності багатьох поселень.
- 3) Старости поселень формують окремий орган громади – рада старост. Недоліком є те, що старости представляють різну кількість населення, що може викликати тортя та внутрішню напругу. До того ж, з'являється спокуса штучно дробити поселення для отримання представництва. Пом'якшенням цього фактора може бути встановлення мінімальної кількості населення в поселенні для обрання там старости. Менші поселення (можна називати їх хуторами, хоча це не повинно регламентуватись) представлені старостами сусідніх більших поселень. Старости представляють фактично не тільки населення поселень, але й територію. Складнощі полягають у новизні і незвичності такої форми організації. Тому повноваження цієї інституції повинні бути ретельно виписані. Цей варіант розглядається як основний.

Рада старост є допоміжним, дорадчим органом при голові ради, оскільки Конституція України не передбачає двопалатності місцевих рад. Однак необхідно встановити певний перелік питань, які обов'язкові до розгляду радою старост перед винесенням їх на сесію ради громади. Це повинні бути питання, що безпосередньо стосуються територій, поселень, передусім чергу тих, що не є центральними. Це питання управління землею, бюджет та питання проектів соціально-економічного розвитку.

Хоча рішення ради старост мають рекомендаційний характер, вони суттєво впливатимуть на позицію депутатів та голови громади. Очевидно, що якщо рішення ради старост та ради громади будуть істотно відрізнятись, це буде важливим сигналом для голови громади для накладення вето на рішення ради громади.

Оскільки міські та сільські громади відрізняються, вплив старост теж повинен бути різним. Можливо, слід застосовувати різні схеми організації роботи та статусу старост у громаді. Так, ряд поселень, що злились з містом і за своїм типом забудови є фактично селами, можуть претендувати на представництво в раді старост. Такі можливості потрібно передбачати в статуті громади. Законом слід зафіксувати лише умови, за яких обрання старост є обов'язковим.

Для уникнення штучного дроблення територіальних одиниць необхідно виробити

⁸ На першому етапі впровадження реформи доцільно старост призначати з колишніх сільських голів. Це було зроблено в Грузії під час проведення там адміністративно-територіальної реформи.

критерії, відповідно до яких на території АТО обирається староста. Це може бути як обмеження в кількості населення, так і близькість до інших поселень. Логічно було б, якщо близько (до 2 км) розташовані хутори мали б одного старосту. Щодо встановлення найменшої кількості жителів поселення, де обирається староста, доцільно встановити обмеження в 50 мешканців. Однак якщо поселення далеко розташовані одне від одного (наприклад, понад 5 км), то кількість жителів слід зменшити аж до 5 осіб⁹, оскільки йдеться про забезпечення керованості території. З іншого боку, необхідно надати право раді громади на території мікрорайону міста, що раніше було селом, а з часом злилося з ним, але де залишилась садібна забудова, теж надавати статус ТО з обранням старости. Однак при цьому кількість жителів цього мікрорайону повинна бути значною і мають бути певні особливості, що відрізняють цю територію від інших частин міста.

Таким чином, кількість старост буде дещо менша ніж кількість поселень – біля 24 тисяч.

Важливим є спосіб обрання старост. Оскільки вони не є посадовими особами, мабуть, недоцільно застосовувати громіздкі процедури загального виборчого законодавства. Достатньо місцевого регулювання, встановленого статутом громади. Для малих сіл це мають бути загальні збори, для більших – конференції села з відповідними квотами та процедурами обрання делегатів від вулиці, кутка чи кварталу. Однак самі ці процедури мають бути описані в законі чи статуті громади.

СТАТУС ГОЛОВИ ГРОМАДИ

Голова громади є посадовою особою базового рівня самоврядування. Обсяг повноважень, який надається громаді, досить великий, тому голова виконавчого органу ради громади повинен мати певну фахову підготовку для здійснення цих повноважень. Доцільно запровадити певні цензи щодо осіб, які балотуються на вказану посаду. Це може бути освітній рівень – не нижче середньої. Бажано також встановити ценз осілості – проживання на території громади упродовж певного часу. Крім цього, кандидат на посаду голови громади повинен показати, що він обізнаний з тією роботою, яку йому доведеться виконувати на цій посаді. Для цього необхідно, щоб він відповідав одній з таких вимог:

- пройшов спеціалізований курс з підготовки кадрів публічного управління за річною програмою;
- обирався депутатом не нижче як ради громади протягом щонайменше однієї каденції;
- обирався старостою поселення протягом щонайменше однієї каденції;
- працював на державній службі протягом не менше трьох років на керівній посаді.

Звичайно, лунатиме критика встановлення цензу, яка полягає в тому, що при цьому є дискримінація певних категорій громадян, що не відповідає Конституції України. Але слід мати на увазі, що це стосується вимог вищої посадової особи громади у виконавчій системі, де ціна помилки дорого коштує суспільству. Як і навчання в процесі виконання своїх обов'язків. Крім того, неетично кидати недосвідченого новоспеченого голову під коток правоохоронних органів, яким доводиться план з виявлення правопорушень, особливо щодо корупційних діянь.

При закладенні таких вимог у законодавстві спосіб номінації голови громади через прямі вибори є виправданим. Однак при цьому доцільним було б, щоб він не головував на сесії, однак мав право вето на її рішення. Щоправда, зазначені умови вимагають внесення змін до Конституції України. А от спосіб усунення голови з посади кваліфікованою

⁹ Вказана норма застосовується в провінції Онтаріо Канади для створення муніципалітету.

більшістю депутатського корпусу не є збалансованим, оскільки депутати його не обирали. Можна ставити питання про недовіру голові, однак рішення має прийматись на місцевому референдумі. В разі висловлення йому довіри з боку виборців, рада має бути розпущена. І зовсім недоречною є норма, що у разі усунення з посади голови громади його повноваження виконує секретар ради, якого мешканці на прямих виборах не обирали. Це створює спокусу спотворення результату народного волевиявлення адміністративними методами. Якщо вже голові висловлена недовіра, то до нових виборів його повноваження як керівника виконавчого органу повинен виконувати перший заступник, але без права здійснювати кадрові зміни. Секретар ради лише головує на сесії.

Більш м'який спосіб організації виконавчої влади, що вписується в суто політично орієнтовану раду, – обрання голови ради та голови виконавчого комітету радою. В цьому випадку вимоги до кваліфікації висуваються тільки до голови виконкому. Такий спосіб наразі може бути застосований лише до органів самоврядування Севастополя та Києва. Для інших громад його застосування вимагає змін до Конституції України.

Територіальна організація державної влади

Орган загальної компетенції – місцеву державну адміністрацію, виходячи з того, що більшість публічних повноважень передається до самоврядування, доцільно створювати лише на обласному та районному (субрегіональному) рівнях.

Однак залишається ряд функцій держави, які стосуються безпосередньо мешканців. Тому на рівні громади територіально повинні бути розміщені відокремлені підрозділи територіальних органів виконавчої влади, які не повинні мати статусу юридичної особи, тобто не можуть мати власної компетенції, визначеної законом.

Територіальні органи ЦОБВ на території громади повинні, принаймні, мати установи, що здійснюють такі функції:

- охорона правопорядку – відділення МВС;
- казначейство – відділення чи робоче місце;
- санітарний та ветеринарний контроль – відділення чи робоче місце;
- соціальний захист та охорона праці – відділення;
- ліквідація надзвичайних ситуацій – протипожежні частини МНС;
- нарахування пенсій – відділення Пенсійного фонду;
- реєстрація державних актів (органів самоврядування, громадянського стану, підприємств, майнових прав на нерухомість тощо) – відділення Мінюсту .

Щодо землеустрою, ведення земельно-кадастрової інформації, то це повинна бути функція самоврядування, однак ведення контролю через створення депозитарію кадастрової інформації, земельного кадастру повинно бути в компетенції районної державної адміністрації, як і більшість контрольних функцій. Зрозуміло, органи місцевого самоврядування повинні мати необмежений доступ до кадастрів, але без права їх корегування.

Відділення територіальних органів інших ЦОБВ можуть розміщуватися на території громад, якщо є в цьому потреба.

Місцеві державні адміністрації

Місцева державна адміністрація має бути відділена від самоврядування, що полягає в тому, що обласні та районні ради матимуть власні виконавчі органи, підпорядковані цим радам. Тому місцева державна адміністрація матиме три функції:

- власні – визначені законом повноваження забезпечення функціонування владних структур;
- контрольні – контроль за дотриманням законодавства з боку органів місцевого самоврядування;
- координаційні – координація діяльності територіальних підрозділів ЦОВВ.

Виходячи з зазначених функцій, можна визначити критерії розмежування органів виконавчої влади на території та структуру МДА.

До територіальних органів ЦОВВ, що не входять у структуру МДА, однозначно слід віднести ті органи, які відповідають за безпеку держави, тобто силові структури. Також доцільно сюди віднести державні інспекції, що відповідають за контроль діяльності у сферах, не переданих до місцевого самоврядування. Стосовно до вказаних структур МДА виконує координуючу роль. Методи координації діяльності цих структур слід дуже ретельно прописати в законі. Очевидно, що мережа територіальних органів ЦОВВ повинна повністю вписуватись у межі територій юрисдикції відповідних МДА. В іншому випадку координація їх діяльності та об'єктивний моніторинг є неможливими.

Усі інші сфери компетенції виконавчої влади повинні здійснюватись у рамках МДА. При цьому слід розрізняти, в якому випадку це може бути окремий орган, з правом видачі розпорядчих актів, а в якому випадку відповідні секторальні підрозділи створюються без права юридичної особи. В останньому випадку тільки голова МДА має право прийняття актів, що готують відповідні підрозділи.

Окремі органи можуть створюватись, якщо вони мають чітко визначений секторальний характер, координуються окремим міністерством і діяльність яких прописана в окремих законах. Сюди можна віднести передусім органи соціального захисту.

До складу апарату МДА слід включити ті підрозділи, що відповідають за загальне функціонування владних структур в усіх трьох вимірах публічної влади, – регуляторному, матеріально-фінансовому та просторовому. Виходячи з цього, обов'язковими підрозділами МДА є фінансовий, економіки, юридичний, територіального планування. Також за принципом «дзеркального відображення» сюди мають бути віднесені секторальні підрозділи, що здійснюють моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування та готують відповідні документи голові МДА для реагування в рамках здійснення контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Вказані підрозділи повинні бути також відповідальними за методичну роботу з відповідними органами чи підрозділами місцевого самоврядування. Адже ефективний контроль можливий лише при адекватному розумінні нормативних актів як виконавців, так і контролерів.

На перехідному періоді, тобто до внесення змін до Конституції в частині створення виконавчих органів обласних та районних рад, існуватимуть суттєві проблеми в частині організації контролю за діяльністю органів самоврядування на всіх рівнях. Наприклад, важко здійснювати контроль за діяльністю управління охорони здоров'я, що входить безпосередньо в обласну державну адміністрацію. Та й контроль за діяльністю відповідних органів в структурі виконавчих органів громади не зможе бути неупередженим. Тому назріла необхідність створення окремих фахових інспекцій, принаймні в галузі освіти та охорони здоров'я (шкільна та госпітальна інспекції). В цьому випадку вони повинні бути окремими органами і не входити в структуру МДА, а безпосередньо підпорядковуватись центральному органу виконавчої влади.

СТАТУС ГОЛОВИ МДА

Голова місцевої державної адміністрації є фактично єдиним представником держави на території, який від імені держави відповідає за стан справ на території та реалізацію політики держави. Відповідно довіра до нього з боку центру повинна ґрунтуватись

на певних умовах, що гарантують його непідкупність, неупередженість та високу компетентність. Найбільш чітко відпрацьовані ці умови у Франції, де запровадження інституту префекта ще Наполеоном забезпечило цілісність держави та послідовність її політики на всій території країни.

Оскільки в процесі децентралізації влади докорінно змінюється характер взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням, на місце голови МДА замість «господарника» повинен прийти «законник». Це особливо суттєво з огляду на контрольні функції голови МДА. Практично він покликаний «виправляти помилки електорату», який не завжди вибирає голову громади чи місцевих депутатів виходячи з їх ділових та моральних якостей. Тому тут діє принцип «м'якої сили», коли всенародно обраний голова громади змушений залишатись в правовому полі, перебуваючи під постійним контролем кваліфікованого представника держави. Це також стосується представницьких органів місцевого самоврядування на всіх трьох рівнях.

Слід відзначити такі необхідні умови, що супроводжують статус голови державної адміністрації:

- особливий спосіб призначення;
- аполітичність;
- вишкіл;
- належне матеріальне заохочення, зокрема, достойна оплата праці;
- чітко визначений перелік повноважень, процедур;
- регулярна ротація.

Оскільки голова МДА є одночасно представником і Уряду і Президента, його призначення на посаду повинно бути фактично погодженим між цими двома інституціями, незалежно від того, чи вони однієї політичної орієнтації, чи в країні є період «співжиття», коли за результатами виборів Президент та парламент, а отже і Уряд представляють різні політичні сили. Призначення не має бути спонтанним, рішення готується досить довго, оскільки помилки в кадровій політиці дорого коштують.

Передбачається, що кандидатури на зайняття посад голови МДА спочатку перебувають в особливому кадровому резерві, що затверджується Президентом за поданням Голодержслужби. Звичайно, претенденти повинні задовольняти цілу низку вимог щодо досвіду роботи, вишколу тощо. Кадровий резерв не повинен бути занадто малим або занадто великим, пропонується щоб він був у межах 25–50 кількості посад. Претенденти під час перебування в резерві повинні пройти певний курс підготовчого навчання, за результатами якого може бути прийняте рішення про придатність їх в інтелектуальному, моральному та фізичному аспектах представляти державу на території. Після року перебування в резерві у випадку виникнення вакансії Кабінет Міністрів пропонує Президенту кандидатуру з кадрового резерву. Звичайно, Президент має право її відхилити, однак такий крок не може вітатись, оскільки він сам підписував список кандидатур до кадрового резерву. Звісно, відхилення кандидатури має бути вмотивованим. Перебування в резерві не повинно бути досить тривалим – не більше п'яти років. Особі, що перебуває в кадровому резерві, може бути запропоноване інше призначення ніж голови МДА в структурі виконавчої влади, що відповідає певному рівню відповідальності та статусності. Повторна відмова від посади є підставою для виключення з кадрового резерву. У Франції, як правило, перше призначення для претендентів у структурі резерву префектів є посада супрефекта – заступника префекта чи представника префекта у віддаленому від адміністративного центру префектури поселенні. Практику зарахування перебування в статусі заступника голови МДА для того, щоб зайняти посаду голови, можна запровадити і в Україні, якщо, звичайно, така особа перебувала в особливому кадровому резерві.

Неупередженість у своїй діяльності та можливість ситуації політичного співжиття Президента та Уряду диктують умову аполітичності голови МДА на час перебування на своїй посаді. Нині це важко уявити, оскільки голова МДА одночасно виконує функції керівника виконавчого органу обласної чи районної рад – політичного органу. Однак позапартійність необхідно запроваджувати, формуючи поступово кістяк кар'єрної державної служби вже сьогодні, не чекаючи змін до Конституції, що мають розвести повноваження самоврядування та виконавчої влади.

Важливу роль відіграє вишкіл, оскільки саме він дозволяє здійснити селекцію достойних кандидатів та забезпечити універсальність процедур на місцях. На жаль, орієнтація на масовість підготовки кадрів для державної служби об'єктивно знизила рівень підготовки у Національній Академії державного управління. На часі виділення окремих курсів підготовки для осіб, які претендуватимуть на зайняття вищих посад у державній службі, включаючи посади голів МДА. Очевидно, це має бути навчання лише в Києві і лише на стаціонарній формі навчання терміном не менше року, де даються базові знання, необхідні державному службовцю високого рангу. Звичайно, особливі навички необхідно набути вже претендентам, які перебувають у кадровому резерві, під час місячного тренінгу перед призначенням на посаду.

Голова МДА повинен бути захищеним від спокус, що їх може запропонувати місцева еліта для вирішення деяких питань в обхід законодавства. Тому його матеріальне заохочення має бути належним. Слід передбачати наявність добре налагодженого місця проживання голови МДА, яке є службовим і безумовно звільняється після закінчення ним своїх обов'язків на посаді голови МДА.

Ротація, як необхідний елемент статусу глави адміністрації, забезпечує універсальність організації місцевої адміністрації та процедур його діяльності незалежно від місця служби. Також ротація необхідна для захисту від зрощення місцевої бізнесової та адміністративної еліти з представництвом державної влади. У Франції ротація здійснюється кожні три роки. В Україні у зв'язку зі значними відмінностями на місцевому рівні та малим досвідом застосування єдиних процедур термін перебування на посаді на одному місці можна збільшити до п'яти років, але надалі його зменшувати або в законодавчому порядку, або у реальній практиці. В порядку ротації особа, яка займала посаду голови МДА, переводиться на інше місце служби чи на іншу роботу в системі виконавчої влади.

Головне завдання голови МДА полягає в забезпеченості єдиної системи процедур і функцій незалежно від місця служби. Очевидно, що такі функції та процедури повинні бути ретельно описані. Особливістю взаємовідносин голови МДА із місцевим самоврядуванням є те, що він може зупиняти рішення органу самоврядування, однак зобов'язаний одночасно подати в суд щодо його законності. Причому для цього дається обмежений термін – до місяця, для того щоб уникнути зловживань. На відміну від прокурора, який наразі може «помітити» порушення законності навіть через чотири роки і подати протест, хоча не зобов'язаний вирішувати питання законності рішення місцевої ради в судовому порядку у випадку відхилення такого протесту радою.

З іншого боку, голова МДА має також переваги, оскільки спірне рішення призупиняється до судового рішення. Вказані процедури вимагають наявності потужної юридичної служби в структурі МДА, оскільки поразки в судових інстанціях компрометують голову МДА. Голови МДА також повинні мати власний перелік повноважень, за якими вони відповідають безпосередньо перед Урядом і Президентом. При цьому функції та сфера регулювання районної та обласної державних адміністрацій не повинні пересікатись.

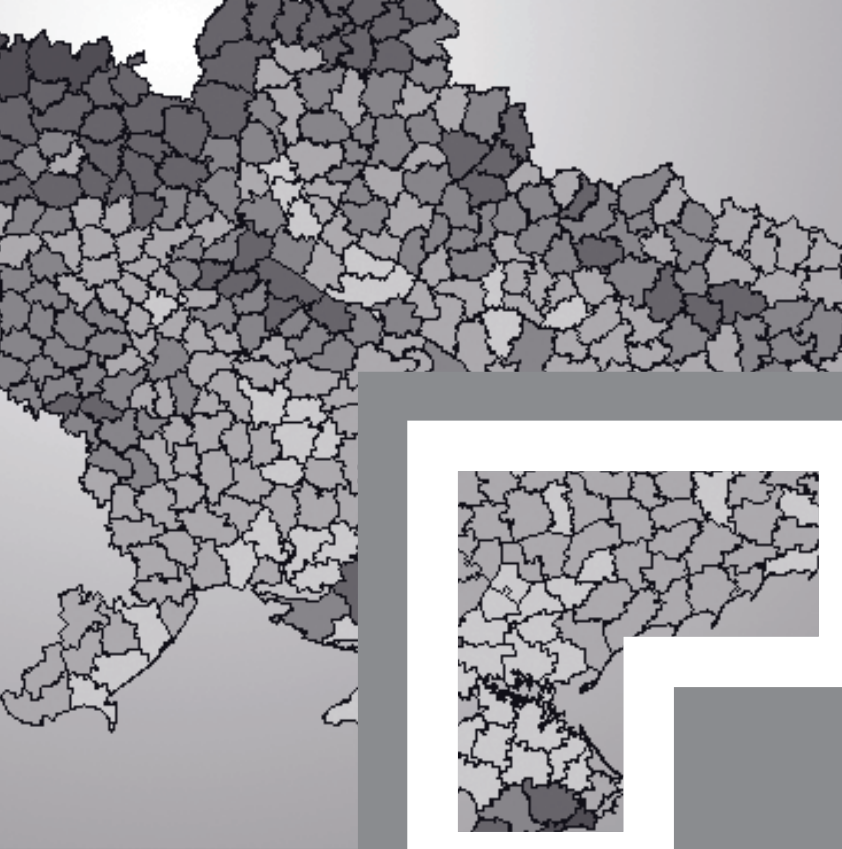
Французька практика ротації префектів свідчить, що призначення на посаду префекта регіону здійснюється після двох-трьох періодів його служби на посаді голови департаменту. При цьому він зберігає посаду префекта департаменту, центрального в регіоні. В Україні принаймні до внесення змін до Конституції таке поки що важко застосува-

ти, оскільки передбачається підзвітність і підконтрольність голови районної МДА голові обласної МДА, що розмиває ідею незалежності голови РДА від керівника ОДА. Реформа адміністративно-територіального устрою передбачає різке зменшення кількості районів і таким чином суттєве посилення статусу голови районної державної адміністрації. Тому навіть за нинішньої Конституції законодавчо потрібно врегулювати форми підзвітності і підконтрольності голови РДА голові ОДА, для того щоб не паралізувати його активність та забезпечити реальну відповідальність саме перед Урядом та Президентом. З часом можна впровадити французьку модель одночасного зайняття посад голови РДА та ОДА. Це доцільно з огляду на те, що при координації діяльності РДА голова ОДА повинен бути постійно в «тонусі», адекватно оцінюючи реальність завдань, що ставляться перед РДА, а не служити «поштовою скринькою» для передоручень, як це спостерігається сьогодні. Також слід зважати на те, що спектр завдань у голови РДА закладається дещо ширший ніж у голови ОДА. Більш високий статус голови ОДА необхідно підкріплювати і значно ширшим переліком повноважень, що можливо у випадку обіймання ним обох посад.

Знову ж таки, вимога ротації глави адміністрації практично робить необхідною відповідність територіальної організації самоврядування та територіальних органів держави. Таким чином, території областей (самоврядний рівень) та регіону (територіальний рівень організації держави) збігаються, якщо на території регіону немає міст-регіонів. У свою чергу, території округу (територіальний рівень організації держави) та району (самоврядний рівень збігаються, якщо на території округу немає міст-районів. Виняток може стосуватись лише міст-регіонів Києва та Севастополя, де є необхідність створення окремої державної адміністрації.

Дворівнева модель організації МДА (область та район) є доцільною також з огляду на контрольні функції глави адміністрації чи префекта щодо легітимності рішень самоврядування – слід оцінити кількість суб'єктів та обсяг документообігу. Так, навіть при зменшенні числа представницьких органів самоврядування їх число в області залишається досить високим – 50-80 громад. З огляду на таку кількість суб'єктів моніторингу стає очевидним, що лише регіональним рівнем не обійтись.

Доцільно, щоб контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснював голова районної державної адміністрації – стосовно до актів органів місцевого самоврядування, створених на рівні громад та районів; голова обласної державної адміністрації – стосовно до актів органів місцевого самоврядування на рівні області. Варто підкреслити, що контроль повинен стосуватись лише законності актів, а не їх доцільності і повинен бути, як визначено в Європейській Хартії місцевого самоврядування, «домірним».



РОЗДІЛ 3

МОДЕЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

Проведення реформи неможливо здійснити без попереднього ґрунтовного моделювання нових АТО. Тим паче, що це дозволяє уточнити концептуальні положення, деталізувати, визначити вузькі місця, відхилення від концептуальних засад, оцінити їх масштаби та загрози для реалізації всього комплексу заходів. Тут особливо актуальне прислів'я «чорт ховається в деталях». Проведення моделювання дозволяє здійснити аналіз сукупності нових АТО, визначити їх спільні та відмінні риси, прорахувати профіль АТО та розробити рекомендації до законодавства, передусім бюджетного, в частині розробки соціальних нормативів на базі модельних АТО.

Як уже зазначалось, оптимальним варіантом формування громад є соціально-економічний, тому його слід брати як основний.

РЕКОМЕНДАЦІЇ З ФОРМУВАННЯ ГРОМАД

а) Базові вимоги.

Одним із головних уроків вивчення реформ адміністративно-територіального устрою є обережне ставлення до проектів кожних змін адміністративних меж. Розробка цих проектів з географічної точки зору¹⁰ засновується на:

- аналізі історії змін адміністративно-територіального устрою за тривалий період, стійкість конкретних ділянок сучасних адміністративних кордонів, виявленні "острівків", що прагнуть до головних центрів території, яка ніколи не змінювала свою адміністративну належність, стійкості виконання адміністративних функцій містами, природно-історичної основи адміністративного районування;
- вивченні сіток відомчого поділу країни (військових округів, залізниць, округів з керування енергогосподарством), сукупність яких відображує реальний господарчий, транспортний та соціальний поділ території;
- порівнянні існуючих схем галузевого та інтегрованого економічного, соціального та інших видів районування і розробка нової моделі районування;
- вивченні ареалів тяжіння основних міст – передусім трудових та інших зв'язків населення;
- аналізі соціально-культурної забезпеченості міст різного рангу для виконання функцій адміністративних центрів у вузлових районах;
- рішенні комплексу соціально-географічних завдань, що містить виявлення культурно-географічних розбіжностей у країні, регіоналізму, територіальних розбіжностей в умовах та рівні життя, бар'єрності існуючих адміністративних кордонів тощо.

б) Рекомендації з визначення меж громад

При визначенні меж громад доцільно дотримуватись таких рекомендацій:

- існуючі сільські ради, як найбільш стійкі утворення, небажано розривати;
- межі областей змінюються тільки в особливих випадках, якщо необхідно виконати умову нерозривності області як АТО;
- межі громад можуть пересікати існуючі межі районів, якщо при цьому поселення опиняються ближче до центрів громад;
- бажано, щоб площі новоутворених громад були співрозмірні;
- при визначенні меж громад дороги, що з'єднують поселення, мають знаходитись у межах громади;
- між громадами не повинно бути «білих плям», крім зони відчуження біля Чорнобиля.

¹⁰ Дану позицію представляє директор Науково-дослідного інституту геодезії і картографії Ю.О. Карпінський, доцент, канд. техн. наук та декан географічного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка Я.Б. Олійник, професор д-р. екон. наук.

в) Етапи формування громад

- Визначаються перспективні центри громад як центри економічного притягання:
- апріорі центрами громад визначаються існуючі міста обласного значення та районні центри;
- міста районного значення, села, селища, які знаходяться в безпосередній близькості до більших міст, можуть бути визнані центрами громад, якщо згідно з бюджетною інформацією вони мають на своїй території економічну активність та в них наявна відповідна бюджетна інфраструктура, в іншому випадку вказані поселення входять у межі громади з більш потужним центром
- Визначаються зони впливу центрів громад – 10–15 км від центру. За наявності якісних доріг вказана зона може бути до 20 км. Як правило, межі громади визначаються посередині між центрами. Якщо між ближніми географічно поселеннями немає дороги, такі поселення відносяться до різних зон впливу. Це обмеження також стосується поселень, розділених природними перепонами, – ріками, ярами, горами, крупними лісовими масивами.
- Визначаються інші потенційні центри економічного зростання – містечка, селища, великі села, що знаходяться на відстані понад 10 км від вибраних раніше центрів, або за межами їх зон впливу.
- Для території, що не попадає в зону дії центрів економічного зростання – якщо бюджетна інформація вказує на відсутність економічної активності, в поселеннях з відносно високою кількістю населення (понад 2 тис. жителів) перевіряється наявність соціальної інфраструктури. Якщо така є, ці поселення можуть визначатися як центри громад.
- Якщо деякі поселення знаходяться далі ніж 20 км від вибраних центрів, або комунікації з ними є ускладненими (погана дорога, гори, ріки), серед таких поселень може бути вибрано окремо центр громад. У цьому випадку бажано вибирати поселення як центр громади в географічному центрі, навіть якщо це не найбільше в сукупності інших поселень. Однак слід пам'ятати, що вкладення в інфраструктуру такої громади будуть високими.
- При виборі межі між громадами при однакових відстанях до центру пріоритет варто надавати центру, який має кращу бюджетну інфраструктуру чи знаходиться в межах існуючого адміністративного району.
- Якщо міста знаходяться близько одне біля іншого і є економічно та соціально самодостатні – вони стають окремими центрами громад. Це не стосується випадку, коли межують міста та селища, – в цьому випадку центром визначається місто.
- При визначенні поселень, що групуються навколо центрів притягання, слід враховувати дорожню інфраструктуру, історичні та етнічні особливості. Зокрема варто враховувати адміністративно-територіальний устрій довоєнного періоду, часів Польщі, Росії.

Моделювання громад

Протягом 2009 року обласними державними адміністраціями відповідно до методичних рекомендацій¹¹ Мінрегіонбуду 23 області¹² здійснили моделювання відповідно до рекомендацій, що повністю підтвердило життєвість концептуальних засад реформування АТУ. При цьому збіг центрів громад у розрахунках областей та тих, що були здійснені в Міністерстві, був на рівні 95%.

Практично всюди відпрацювання завдання з моделювання проходили за такими сценаріями:

1-Й ЕТАП – «ВІДЧЕПІТЬСЯ»

На цьому етапі пропонувались рішення, які в 2005 році були зроблені в рамках планування реформування адміністративно-територіального устрою під керівництвом Романа Безсмертного. Громади були промодельовані відповідно до варіанта 3, що передбачає соціальний метод їх формування, тобто лише за фактом наявності соціальної інфраструктури. На цьому етапі місцевим спеціалістам вказувалось на нестійкість системи, неоднозначність рішень, великі політичні ризики.

2-Й ЕТАП – «ЯК ПРОСТИШЕ»

На цьому етапі спеціалісти ОДА представляли плани формування громад у межах існуючих районів. Недоліком такого рішення є наявність декількох центрів економічного тяжіння, що в перспективі створюватиме точки внутрішньої напруги і розриву АТО.

3-Й ЕТАП – «ЦЕ ЦІКАВО»

Пропозиції з областей практично відповідають рекомендаціям Мінрегіонбуду за винятком деяких громад, підстави формування яких непереконливі. Очевидно тут мають значення певні суб'єктивні фактори.

4-Й ЕТАП – «ЦЕ ПОТРІБНО»

Фахівці пропонують уточнені рішення, досить детально пояснюючи ситуацію на території, виробничі, соціальні зв'язки, транспортні комунікації, майбутні точки вкладення коштів та отримані вигоди.

Робота над моделюванням супроводжувалась низкою ускладнень. Не у всіх областях робота проводилася активно. На жаль, у деяких регіонах сформувався стереотип «в центрі нічого путнього запропонувати не зможуть». Після особистої зустрічі з керівниками робочих груп (як правило, це були заступники голови ОДА, інколи – самі керівники ОДА) у більшості випадків суб'єктивні фактори знімалися і робота активізувалася. У деяких областях завдання ставились перед невідповідними підрозділами, що уповільнювало його виконання. Суттєву роль відігравали також суб'єктивні та політичні фактори.

Під час проведення робіт з моделювання у більшості областей сформувались групи фахівців та керівників, які досить жваво сприйняли концептуальні засади реформування і гаряче підтримали їх. Від таких спеціалістів були отримані цікаві пропозиції щодо уточнення параметрів майбутніх АТО, етапів впровадження реформи, ризиків, можливостей, загроз.

Основні спостереження, проблеми та пропозиції, які давались регіонами, такі:

- Є ряд місцевостей, де неможливо сформувати повноцінну громаду з доступністю до центру до 15км. Це стосується насамперед віддалених сіл, що знаходяться в горах, в долинах, у заболочених місцевостях. Великих сіл, які могли б стати цен-

¹¹ «Методичні рекомендації щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах», затверджені рішенням колегії Мінрегіонбуду №93 від 23.12.2008.

¹² АРК запропонував власні рішення з реформування АТУ, однак пропозицій щодо того, як буде функціонувати система органів влади у запропонованій ними пропозиції, представлено не було. Житомирська ОДА запропонувала рішення, які не відповідають концептуальним засадам реформи АТУ.

трами громад і об'єднати навколо себе ближні села, теж немає. В цьому випадку пропонувалось приєднати ці села до ближніх міст з урахуванням, щоб відстані до них все-таки не перевищували 30 км. Однак водночас пропонувалось створення в таких селах так званих «опорних точок», де мають бути основні бюджетні установи, що забезпечують прийнятну часову доступність, – швидка допомога, пожежна, школа. Таке рішення найбільш прийнятне там, де висока самозайнятість населення. В іншому випадку неминуча депопуляція території, тому створення окремої громади з політичних міркувань може бути виправданим попри високі витрати на інфраструктуру та утримання органів управління.

- На околицях великих міст, в основному обласних центрів, є містечка, селища, великі села, які могли б стати самостійними центрами громад. Відстані від них до міста 10–15 км. Особливістю є те, що деякі поселення будувались навколо промислового підприємства чи військової частини і рівень їх урбанізму досить високий. Людям такого поселення складно сприйняти думку, що в такому містечку головною владною особою буде староста, а не повноцінний орган. У даному випадку пропонувалось проаналізувати, де працюють мешканці таких поселень, тобто дослідити характер маятникової міграції, щоб дійти до висновку – чи можна розглядати таке поселення як самостійний центр економічного тягіння, чи це «спальний район» мегаполіса. Як одна з ознак цього – вартість землі. Якщо вона плавно, без прогинів, падає від міста до вказаного поселення, це вказує, що бізнес орієнтується саме на місто, не розглядаючи дане поселення як серйозне місце для вкладення капіталу.
- Межі нинішніх сільрад здебільшого фіксувались за межами користування, що сьогодні не завжди є оптимальним. Адже землі, що були колись у користуванні колгоспів, а нині перейшли у приватну власність чи знаходяться в оренді сільгосппідприємств, не завжди є компактно розташованими. Інколи такі землі одного користувача обіймають більше як одну громаду. В цьому випадку доводилось пояснювати, що для цілей визначення межі юрисдикції громади застосовуються діаграми Воронова, тобто такі розрахунки, коли відстані до «свого» центру від усіх поселень ближчі ніж до «чужого». І при цьому передусім беруться до уваги не соціальні, а географічні фактори – водні перепони, водорозділи, шляхи сполучення, рельєф. Досить переконливим аргументом є пропозиція провести аналіз цін на землю. Межа між громадами визначається там, де найнижча ціна землі.
- Якщо межі району при моделюванні громад можна було безжально змінювати, то межі області залишаються табу. Між тим у ряді областей віднесення деяких поселень до іншої області є не зовсім логічним. Це стосується випадків, коли відстані до центру економічного розвитку, що розташований у «чужій області», є меншими ніж відстань до «свого» центру. При цьому мешканці активно використовують бюджетну інфраструктуру містечка в сусідній області. Є також випадки, коли села, з огляду на географічні особливості – рельєф, річка, – природно тяжіють до сусідньої області. Також йдеться про автотранспортну мережу, коли відстань до «свого» центру на карті невелика, але дороги немає. Наразі вирішення цих питань з політичного погляду є ускладненим, – обласна еліта дуже ревниво стежить за збереженням status quo щодо території області. Слід мати на увазі, що саме обласний рівень буде головною рушійною силою проведення реформи, і тому піднімати питання про зміну обрисів областей є недоцільним. Однак ці питання мають перспективу на розгляд у майбутньому. Адже розвиток таких громад вимагатиме серйозних капіталовкладень, які в ході реалізації реформи будуть в основному на рівні обласного бюджету. Тому можна

очікувати компромісного рішення між сусідніми областями, яке центр тільки радісно підтримає¹³.

Є підстави вважати, що концептуальні засади формування нового адміністративно-го устрою є досить стійкими та життєздатними і за наявності політичної волі можуть бути реалізовані¹⁴.

Результати моделювання, підтверджені розпорядженнями ОДА¹⁵, представлені в наступній таблиці (без Києва та Севастополя):

Тип громади	Населення в громадах	% населення	Кількість громад	%	Кількість поселень	Середня кількість поселень	Середня кількість населення в громаді	Середня площа
Міські	31687	73%	397	29%	10523	27	79,8	514
Селищні	7851	18%	513	37%	11042	22	15,3	433
Сільські	4093	9%	480	35%	7173	15	8,5	370
Усього	43632	100%	1390	100%	28738	21	31,4	435

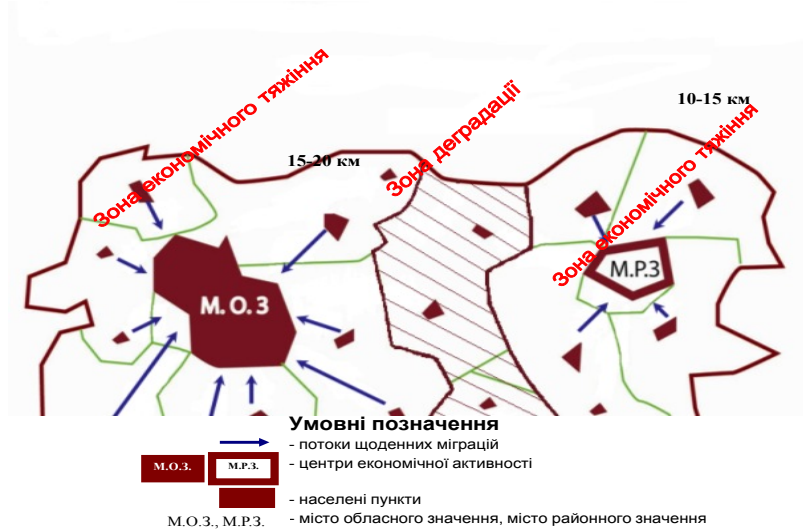
Отримані результати вказують на достатньо велику кількість сільських громад, понад третину. Очевидно, що при моделюванні на місцях подекуди мали впливи суб'єктивні підходи, адже з економічної точки зору вони неефективні, оскільки не матимуть стабільної підприємницької бази. Важко говорити також про їх стійкість до демографічних викликів. Однак такі громади потрібні там, де досить великі відстані до міст та селищ, оскільки відіграватимуть роль осередків надання соціальних послуг. В іншому випадку територія, яка не попадає в зону економічної активності, приречена на поступову деградацію.

¹³ Вплив «сусідніх» центрів тяжіння, про що детально йдеться в роботах Вальтера Кристаллера, є природним і економічно виправданим, однак з огляду на фінансування бюджетних установ доцільно проводити межу між різними АТО таким чином, щоб користування цими установами мешканців сусідніх АТО було мінімальним.

¹⁴ Зокрема в 2011 році, через рік після згорання активних дій з підготовки реформи внаслідок змін у керівництві країни, було проведено семінар для осіб, які безпосередньо займались моделюваннями чи були призначені відповідальними за вказані питання. Фахівці з регіонів практично підтвердили результати моделювання, проведеного два роки перед цим.

¹⁵ По АРК та Житомирській області взяті результати моделювання робочої групи Мінрегіонбуду.

Вплив центрів економічної активності

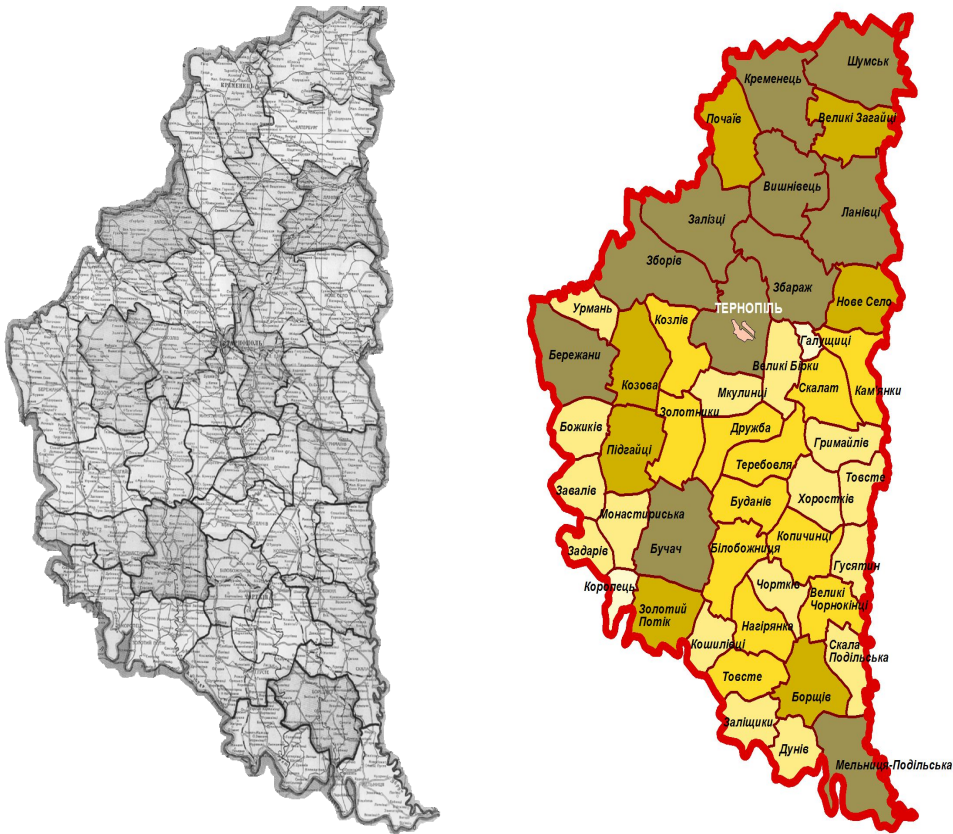


Між тим необхідно обмежити спокусу подрібнення громад. Найкраще це зробити через вимоги до бюджетних показників. Доцільно, щоб сільські громади мали доходи принаймні не менше, ніж половина від середнього рівня по Україні серед сільських громад у розрахунку на мешканця. Щоправда, детальне моделювання майбутніх бюджетів сільських громад¹⁶ показало, що майже 80 бюджетів сільських громад не вписуються в такі норми. В основному це стосується гірських місцевостей, де об'єднання громад важко здійснити через природні перешкоди. Але вищевказані обмеження все одно необхідно вводити, однак застосовувати їх потрібно не раніше, ніж через п'ять років, коли відбудеться становлення громади і настане відчуття переваг нового адміністративно-територіального устрою.

Слід відмітити, що в більшості областей змодельовані громади досить добре вписуються в межі адміністративно-територіальних утворень, які існували раніше, навіть за радянської доби.

Так, наприклад, адміністративний поділ на райони Тернопільської області 1940 року непогано корелюється з результатами моделювань громад.

¹⁶ До розрахунку брались показники проекту міжбюджетних трансфертів на 2009 рік, поданого на перше читання проекту Державного бюджету на 2009 рік, де пропонувалось здійснювати трансферти до всіх місцевих бюджетів, тобто понад 11 тисяч.



Моделювання районів

На жаль, активне моделювання районів у 2009 році в областях не проводилось. Це пояснюється як політичними, так і технологічними обставинами. До політичних слід віднести побоювання, що на районному рівні після оголошення про його неминуче реформування буде організовано прихований спротив, що межує із саботажем. Більш прозаїчними є технологічні труднощі: моделювання районів можливо було робити тільки після моделювання громад і ґрунтового їх аналізу. Крім того, на той час ще не були сформовані остаточно найбільш суттєві параметри району, які могли б бути адекватно й однозначно сприйняті всіма зацікавленими сторонами. Адже теорія тільки тоді стійка, якщо вона логічна і її реалізація приводить до однозначного рішення, повтореного різними групами. Моделювання громад було практично закінчено наприкінці 2009 року, а в лютому 2010 року команда, яка працювала над підготовкою реформи, була усунута від активних дій, тому роботи з моделювання районів у Мінрегіонбуді були практично згорнуті.

Між тим, прийняття закону «Про проведення експерименту в галузі охорони здоров'я в Донецькій, Дніпропетровській, Вінницькій областях та місті Києві» у вересні 2011 року актуалізувало роботу над моделюванням районів, адже нові райони в системі АТУ – рівень організації управління вторинною ланкою медичних послуг, так звані госпітальні округи. Саме потреба в організації ефективного управління зумовлює такі вимоги до госпітальних округів:

1. *Кількість потенційних пацієнтів округу повинна бути достатньою для нормативного навантаження на медичне обладнання та на медперсонал.*

Прийнято вважати, що районні лікарні закриваються за злого волею через зменшення їх фінансування. Насправді, як і у випадку зі школами, районні лікарні не витримують конкуренції з подібними закладами в містах обласного значення, передусім, у великих містах. Там краща апаратура, досвідченіші кадри, а досвід, як відомо, набувається шляхом повторення певних дій багаторазово. Наприклад, хірург набуває доброї практики, якщо він щодня робить щонайменше дві-три операції. Очевидно, що такого навантаження в районній лікарні, що обслуговує 20–30 тисяч мешканців, насправді немає. Те стосується й медичного обладнання, яке повинно постійно експлуатуватись, щоб бути ефективним. Як показує практика організації страхових медичних округів у багатьох країнах, їх рентабельність з'являється після охоплення 150 тисяч потенційних пацієнтів. Це і є нижньою межею формування госпітального округу, тобто району.

2. *У госпітальному окрузі повинні лікуватись усі випадки хвороб, визначені нормативними актами МОЗу як такі, що відносяться до вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги.*

Ця вимога відповідає критерію створення АТО, що передбачає повний і виключний перелік повноважень. Щодо медицини такий перелік важко, але необхідно сформулювати, адже в цьому випадку не буде потреби в індивідуальному підході до кожного округу, який може подібати окремих чиновникам. Наразі перші кроки зроблені: за рядом нозологій розроблені медичні протоколи лікування, що фактично перетворює таке лікування в конвеєр необхідних дій медперсоналу на приборкання хвороби. Такий підхід знімає ореол таїнства лікаря і тому багатьом із них це не подобається, однак лише такі заходи нарешті зможуть провести досить чітко ту межу, що розділяє спеціалізовану (вторинний рівень) та високоспеціалізовану (третинний) медичну допомогу. Спеціалізована допомога повинна повністю бути вкладена в рамки виконання лікарського протоколу. Всі особливі випадки, наприклад, лікування резистентних форм, підходять під третинний рівень. Слід пам'ятати, що в цьому випадку досягається досить ефективно використання коштів, адже пацієнт, якому надали допомогу на первинній стадії, обходиться бюджету в п'ять разів дешевше, ніж той, який попав на лікарняне ліжко в госпітальному окрузі, а вже запущені хвороби коштують ще вп'ятеро дорожче. Тому чітке розмежування, в тому числі, адміністративне, видів надання таких послуг та умов, при яких пацієнт передається з одного рівня на інший, є складовою не тільки медичної реформи, але й реформи організації публічної влади на території, складовою якої є територіальна реформа.

3. *Переважає більшість мешканців госпітального округу має проліковуватись у своєму окрузі.*

Звичайно, така вимога повинна бути пронормована, оскільки поняття «більшість» досить неточне. Вважається за коректне, якщо мінімум 95% жителів віддає перевагу лікуватись у своєму окрузі, а не їхати до сусіднього. Цей критерій дуже важливий для того, щоб при бюджетному плануванні не було потреби здійснювати переадресацію видатків між бюджетами, у зв'язку з тим, що пацієнти «перебігають». Ще один висновок щодо цієї вимоги – відмова від формування госпітального округу навколо одного міста чи навіть його частини за принципом: одна велика лікарня – один округ. Очевидно, що в цьому випадку кількість «чужих» пацієнтів буде суттєвою і стабілізувати цей показник буде неможливо¹⁷.

Вказані критерії призводять до необхідності формувати райони, як і у випадку з громадами, як територіальні формування досить великого розміру, навколо досить великого міста з розвинутою медичною інфраструктурою. Випадки «асиметричного диполя» є досить рідкісними, оскільки не відповідають вітчизняній традиції територіального устрою.

¹⁷ У містах – обласних центрах відсоток пацієнтів – не жителів міста перевищує 15, але компенсації з відповідних районних бюджетів, де мешкають ці пацієнти, здебільшого немає.

На сьогодні МОЗ дотримується думки, що вторинна і третинна медицина повинна фінансуватись з обласного бюджету, тобто госпітальний округ сягає розмірів області. Хибність цієї теорії полягає в тому, що у випадку змішування двох видів послуг в одному бюджеті, кошти перетікають у ті бюджетні установи, де їх вартість вища. Фактично це означає маргіналізацію бюджетних установ навіть там, де вони могли б ефективно працювати. При цьому перспектива розвитку фактично залишається лише для обласних центрів, які будуть перезавантажені. Знову ж таки послуга віддаляється від споживача, що суперечить принципу субсидіарності.

Доброю підказкою для формування районів можуть стати історичні факти з формування адміністративних одиниць у часи Російської та Австро-Угорської імперій, України початку ХХ століття¹⁸. Так, з повітових центрів, що існували в Україні в 1920 році, переважна більшість претендує на статус центрів нових районів при їх реформуванні¹⁹.

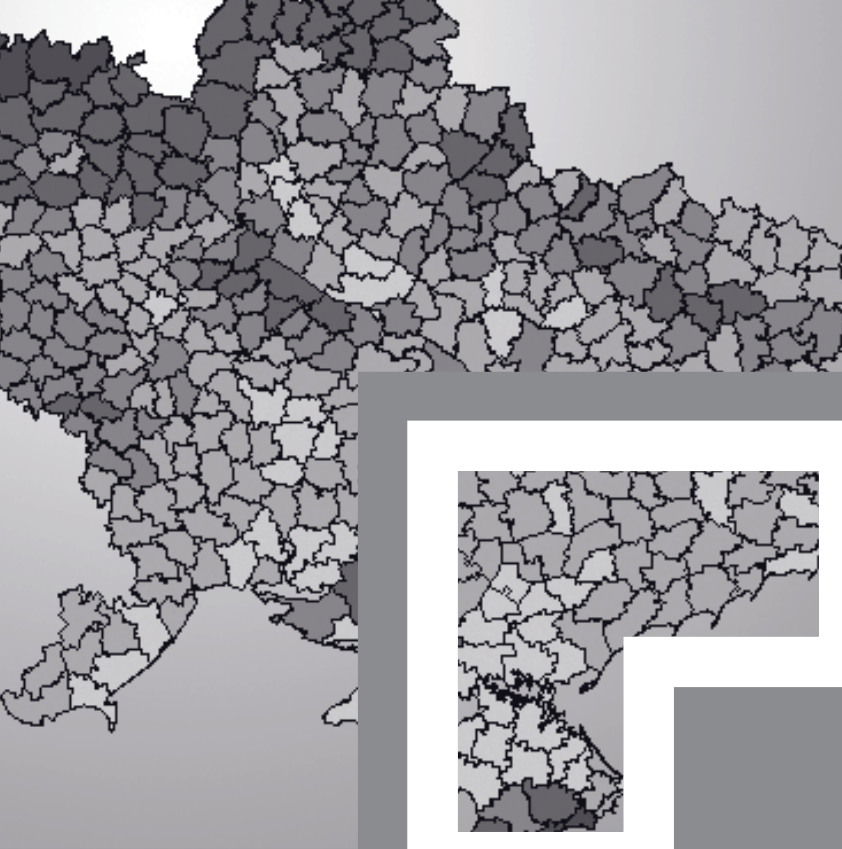


Досить цікаво проаналізувати також склад округів у 1927 році. Розміри округу стають більш співрозмірними, що дозволяє здійснювати універсальну політику, здійснювати ротацию адміністративних (і партійних) кадрів без великих втрат у спадкоємності цієї політики. Характерно, що на території сучасної Київської області тільки Київ та Біла Церква були центрами округів, тоді як Харків не мав особливого статусу, незважаючи на те, що був на той час столицею Радянської України.

¹⁸ Докладніше історичні аспекти формування адміністративно-територіального устрою можна знайти в роботі: *Куйбіда В.С., Заяць І.Я.* Генеза територіальної організації України, – Харків. 2010.

¹⁹ Подана та наступна репродукція адміністративних карт України початку ХХ століття люб'язно надані Анатолієм Ткачуком.

	Регіони	Громади	Райони
8	Запорізька	51	5
9	Івано-Франківська	51	3
10	Київська	54	3
11	Кіровоградська	53	3
12	Луганська	61	5
13	Львівська	62	6
14	Миколаївська	52	4
15	Одеська	76	4
16	Полтавська	56	4
17	Рівненська	49	3
18	Сумська	57	5
19	Тернопільська	39	3
20	Харківська	72	4
21	Херсонська	69	3
22	Хмельницька	46	3
23	Черкаська	62	3
24	Чернівецька	26	2
25	Чернігівська	68	4
	Усього	1384	99



РОЗДІЛ 4

АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ МОДЕЛЮВАННЯ

ВИБІР ІНСТРУМЕНТАРІЮ ДЛЯ АНАЛІЗУ

Аналіз новостворюваних адміністративно-територіальних одиниць має суттєве прикладне значення. Це допомагає формувати коректну державну політику стосовно до таких адміністративно-територіальних одиниць, визначати ступінь їх однорідності, порівнюваності. Найголовніша причина необхідності методології такого аналізу – вироблення політики міжбюджетних відносин. Якщо більшість АТО попадає в зону однорідності, то можна з великою часткою достовірності стверджувати, що розрахунки міжбюджетних відносин, застосовані до однієї з АТО, вибраної як модельна, будуть коректними стосовно до всіх інших АТО, що знаходяться в межах цієї зони однорідності. Таким чином можна застосувати інструмент формування бюджету «знизу», чи швидше «збоку» орієнтуючись на передбачені законодавством бюджетні повноваження, передбачені для такого типу АТО. Також модельне АТО дозволяє відпрацьовувати моделі побудови адекватної інфраструктури бюджетних установ, логістики, оснащення, що розглядатимуться як базові при визначенні соціальних норм та нормативів профільних міністерств.

Статистичні методи досліджень визначають зону однорідності як сукупність елементів множини, розташованих у межах 40% від показника, що вибраний у розподілі такої множини за певними параметрами. Передусім, це стосується нормального, так званого «гаусовського», розподілу. При цьому найкращий показник однорідності здебільшого досягається, коли точка, що вибирається як центр для перевірки однорідності, знаходиться в піку розподілу. Прийнятним показником для практичного застосування однорідності можна вважати показник, що перевищує 50%²⁰.

Стосовно множини елементів АТО, існують певні складнощі застосування теоретичних постулатів з огляду на специфіку АТО, насамперед, існує принаймні два виміри АТО, які є суттєвими для їх аналізу, – кількість населення та площа АТО.

Необхідно визначитись з вибором розмірності шкали вимірювання АТО. На відміну від площі, в частині кількості населення ця шкала не може бути лінійною, адже різниця на тисячу жителів для міст на 10 тисяч не є суттєвою, тоді як для сіл чисельністю до 1000 мешканців така різниця докорінно змінює організацію суспільного управління. Найбільш коректним є застосування логарифмічної шкали вимірювань, однак при цьому стоїть питання визначення кроку вибірки. Такий крок повинен, з одного боку, давати чітку тенденцію змін параметрів АТО, зокрема, їх кількості у вибірці, але при цьому не повинен бути дуже маленьким, оскільки результати в сусідніх вибірках будуть суттєво коливатись. Інша вимога – рівномірність кроку: різниця між логарифмами значень сусідніх вибірок не повинна бути великою.

Вибір початкового значення має визначатись вимогами мінімальної АТО. Для громади це 2,5 тис. жителів, для району – 150 тис. Розглянемо вибір шкали для аналізу сукупності новостворюваних районів. Загальна кількість їх 99. Найменший район має біля 130 тис. жителів, найбільший – понад 2 млн. Оскільки базова вимога щодо формування району є щонайменше 150 тис. мешканців, візьмемо цей показник за початковий. Значення – 1500 тис. є наступним цілим за логарифмічною шкалою. Щоб коректно показати розподіл АТО та всіх її інфраструктурних параметрів, необхідно зазначений діапазон адекватно поділити на рівні частини k , що може приймати значення 4, 5, 6, та 7. Далі значення шкали повторюються множенням на 10.

Таким чином, значення даних подані в таблиці:

²⁰ Зазначений показник не є науково обґрунтованим. Він швидше визначає рівень коректності подальших розрахунків у випадку прийняття певної моделі.

K=4		1/k=0,25
n	Lg n	Lgn – lg (n-1)
150	2,176091	0,247
265	2,423246	0,253
475	2,676694	0,248
840	2,924279	0,252
1500	3,176091	

K=5		1/k=0.2
n	Lg n	Lgn – lg (n-1)
150	2,176091	0,204
240	2,380211	0,2
380	2,579784	0,198
600	2,778151	0,2
950	2,977724	0,198
1500	3,176091	0,204
2400	3,380211	

K=6		1/k=0,1666
n	Lg n	Lgn – lg (n-1)
150	2,176091	0,166
220	2,342423	0,163
320	2,50515	0,167
470	2,672098	0,167
690	2,838849	0,161
1000	3	0,176
1500	3,176091	

K=7		1/k=0.14285
n	Lg n	Lgn – lg (n-1)
150	2,176091	0,146
210	2,322219	0,140
290	2,462398	0,140
400	2,60206	0,146
560	2,748188	0,144
780	2,892095	0,141
1080	3,033424	0,143
1500	3,176091	

Розподіл кількості районів за стратами для різних коефіцієнтів k такий:

K=4		k=5		k=6		k=7	
страти		страти		страти		страти	
До 150	3	До 150	3	До 150	3	До 150	3
150-265	34	150-240	28	150-220	23	150-210	21
265-475	35	240-380	29	220-320	22	210-290	16
475-840	19	380-600	17	320-470	21	290-400	21
840-1500	6	600-950	17	470-690	15	400-560	16
понад 1500	2	950-1500	3	690-1000	10	560-780	11
		понад 1500	2	1000-1500	3	780-1080	6
				понад 1500	2	1080-1500	3
						понад 1500	2
Усього	990	Усього	99	Усього	99	Усього	99

Вказаний розподіл свідчить, що плавна зміна кількості районів за стратами спостерігається до k=6. При k=7 відбувається різка зміна даних у страті 210–290 тис. жителів, що свідчить про замалий крок розбиття на страти.

Таким чином, крок розподілу шкали відліку коректно визначати при k=6.

Застосування подібної методики для громад вказує, що найкращі результати отримуються при k=7. Розподіл громад за кількістю населення такий. (Див. с. 82)

Доцільно розглядати також окремо різні типи громад: міські, селищні, сільські.

Вибір модельної АТО

Важливе питання – визначення модельної АТО. Модельна АТО – громада чи район – розглядаються як така, що найбільше відповідає завданням реформи та рішення, які на ньому моделюються будуть оптимальними для більшості інших АТО цього рівня та виду. В цьому дослідженні аналізуються реформовані АТО першого та другого рівнів – громади та райони. Можна також застосовувати метод модельної АТО і для областей з огляду на формування бюджетної політики, однак більш важливе застосування цього методу для вибору оптимальної системи тих рівнів адміністративно-територіального устрою, що реформуються, оскільки це дозволить враховувати ряд вимог при прийнятті рішень щодо формування конкретних АТО, порівнюючи їх з модельною. Звичайно, зміни щодо формування нових АТО впливатимуть на визначення модельної АТО, але це процес послідовних ітерацій, який приведе до оптимальної конфігурації.

Вибір модельної АТО із сукупності здійснюється з дотриманням низки вимог:

- така АТО повинна бути максимально близькою до сукупності АТО, що найчастіше зустрічаються в загальній вибірці;
- порядок вибору модельної АТО не повинен бути занадто громіздким, для того щоб його можна було застосовувати практично;
- підсумкові похибки при застосуванні різних методик не повинні бути значними;
- у загальній сукупності суб'єктів (АТО) повинні бути такі, що близькі за базовими параметрами до модельної АТО і які можна вважати за контрольні.

МОДЕЛЬНІ ГРОМАДИ

Розподіл громад за кількістю населення є несиметричним, що створює певні труднощі для вибору значення, кількості населення в громаді, яке береться для модельної громади. Найпростіше було б узяти середнє арифметичне, тобто частку відділення кількості населення на кількість громад. Однак більшість промодельованих громад сконцентровані при меншому значенні, яке в статистичних дослідженнях називається модою²¹.

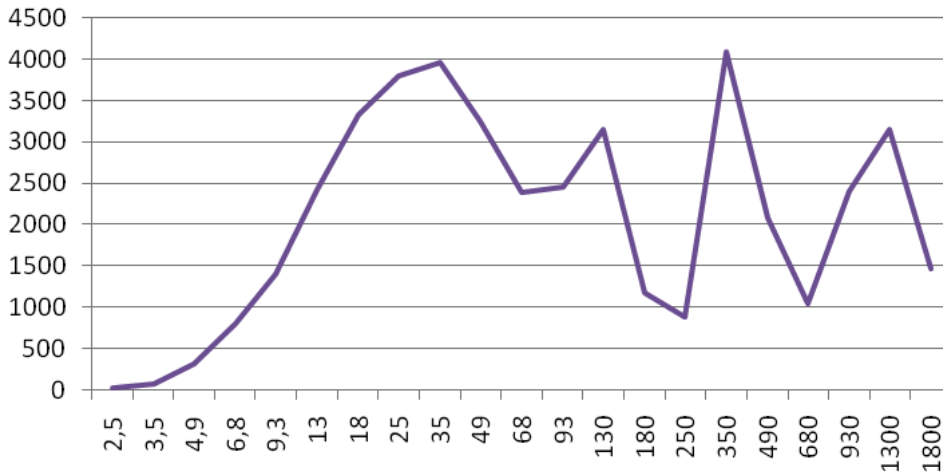


З іншого боку, більшість населення проживає у великих містах, тому ігнорувати цю

²¹ Тут і надалі розмірність шкали абсцис подана у тисячах жителів.

обставину теж не можна, оскільки інфраструктура маленького міста та великого відрізняється. В цьому випадку доцільно брати значення медіани – точки, яка ділить все населення на дві рівні частини.

Кількість населення в громадах

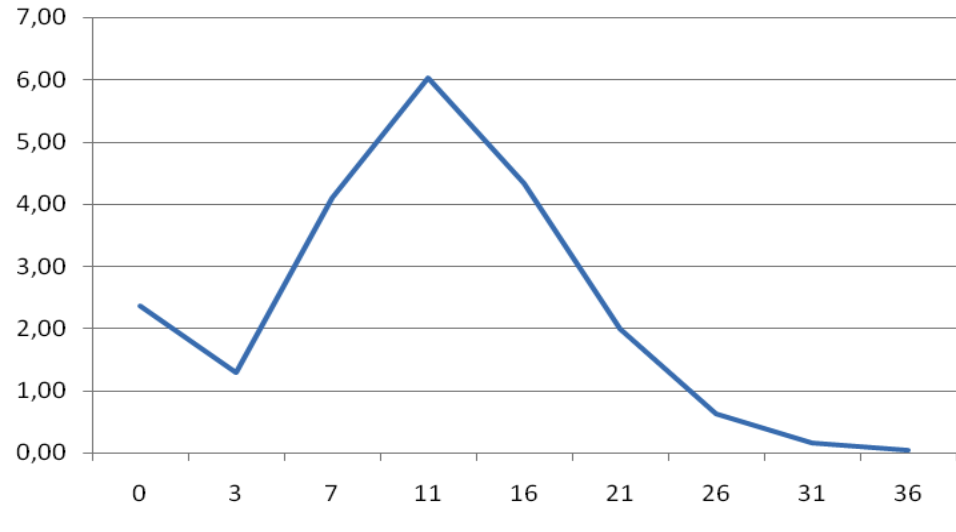


Таким чином характеристики узагальненої громади такі:

	<u>Середнє</u>	<u>Медіана</u>	<u>Мода</u>
<u>Населення, тис.</u>	<u>31,4</u>	<u>69</u>	<u>16,6</u>
<u>Кількість поселень</u>	<u>20,7</u>	<u>28</u>	<u>20,3</u>
<u>Площа (кв. км)</u>	<u>429</u>	<u>528</u>	<u>425</u>
<u>Середня відстань від поселень до центру (км)</u>	<u>10,5</u>		

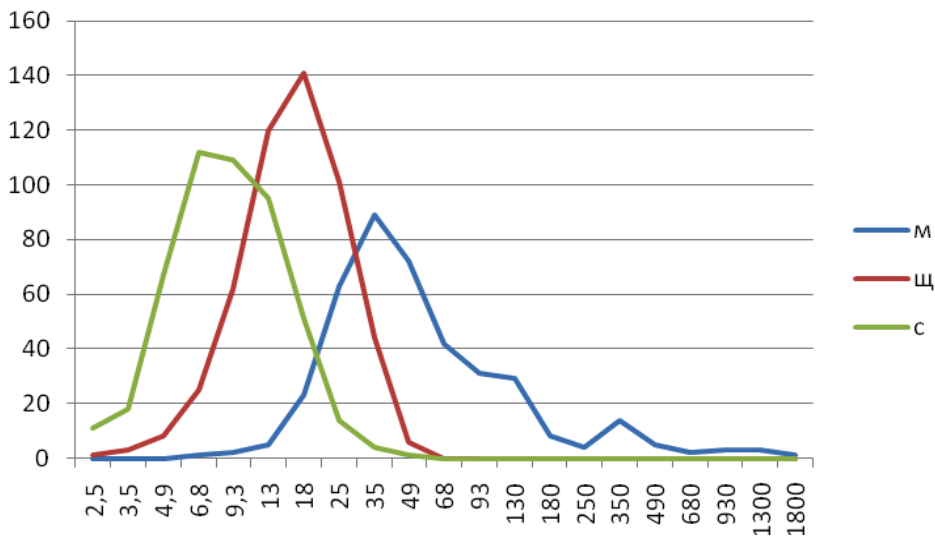
Розподіл кількості поселень залежно від відстані до центру громади показує, що два поселення розташовані безпосередньо біля центрального поселення (до 1 км), потім йде рівномірне збільшення їх кількості до значення 11 км, а потім кількість поселень падає. 89 відсотків мешканців громад проживають на відстані до 11 км від центру громади, а на відстані до 16 км – понад 95% жителів громади.

Розподіл кількості поселень залежно від відстані (в км) до центру громади



Для вибору оптимальної моделі при прийнятті рішення слід розглянути всі можливі варіанти, тому слід сконструювати модельні громади як для узагальненої, так і для всіх трьох типів громад: міських, сільських, селищних.

Розподіл громад за типом від кількості населення в громаді



Для визначення середньої кількості поселень та площі при виборі значення в точці медіани брався діапазон від 49 тис. до 93 тис. жителів.

Діапазон, в якому визначалась мода, становить від 4,9 тис. до 49 тис. жителів. У нього входить 1140 значень, що становить 76,5% усієї сукупності.

Для міських громад модельні громади мають такі характеристики:

	<u>Середнє</u>	<u>Медіана</u>	<u>Мода</u>
<u>Населення, тис.</u>	79,8	143	33,4
<u>Кількість поселень</u>	26,5	28,8	25,7
<u>Площа (кв. км)</u>	514	240	508

Для визначення середньої кількості поселень та площі при виборі значення в точці медіани брався діапазон від 93 тис. до 250 тис. жителів.

Діапазон, в якому визначалась мода, становить від 18 до 68 тис. жителів. У нього входить 268 значень, що становить 67,5% усієї сукупності.

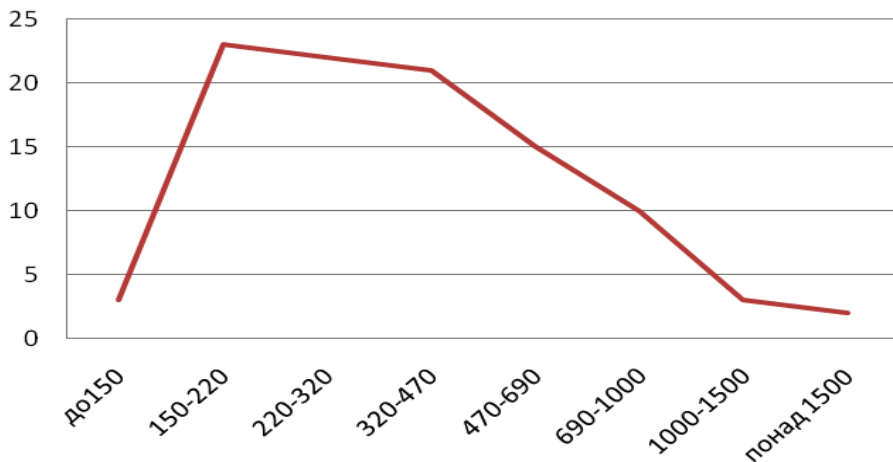
Для селищних та сільських громад середнє, мода та медіана майже збігаються. Отже, сільські та селищні модельні громади мають такі характеристики:

	<u>Селищні</u>	<u>Сільські</u>
<u>Населення, тис.</u>	15,3	8,53
<u>Кількість поселень</u>	21,5	14,9
<u>Площа (кв. км)</u>	433	370

МОДЕЛЬНИЙ РАЙОН

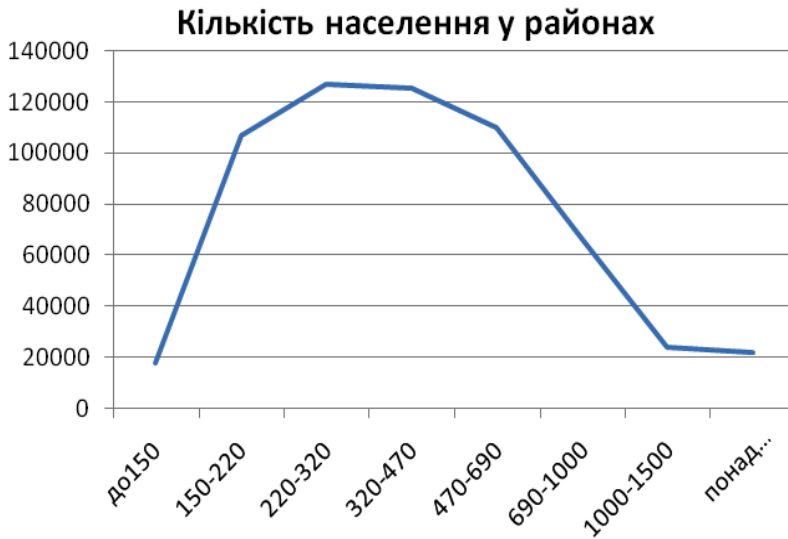
Методологія визначення модельних районів така ж, як і для громад. Оскільки райони не відрізняються за типами, значення, які вибиратимуться для опису модельного району, знову ж таки братимуться як середнє, медіана та мода.

Кількість районів



Характеристики модельних районів такі:

	<u>Середнє</u>	<u>Медіана</u>	<u>Мода</u>
<u>Населення, тис.</u>	434	500	279
<u>Кількість громад</u>	13,9	15,8	12,6
<u>Кількість поселень</u>	299	333	258
<u>Площа (кв. км)</u>	5893	6532	5480



Для визначення середньої кількості громад, поселень та площі при виборі значення в точці медіани брався діапазон від 49 тис. до 93 тис. жителів.

Діапазон, в якому визначалась мода, становить від 150 тис. до 470 тис. жителів. У нього входить 66 значень, тобто дві третини від усієї кількості районів.

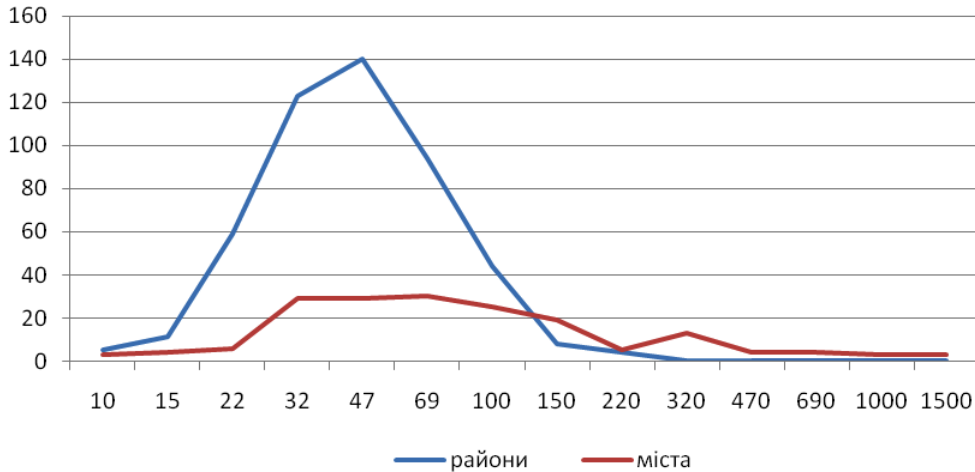
Рівень однорідності

Перевірка рівня однорідності сукупності елементів множини АТО, як уже зазначалось, є суттєвою для отримання висновку щодо можливості застосування єдиної політики стосовно до АТО.

РІВЕНЬ ОДНОРІДНОСТІ СУЧАСНИХ АТО

Сучасний розподіл як районів, так і міст обласного значення дає досить великий розмах значень. Так, на сьогодні райони різняться за кількістю населення на 27 разів – (від 6,8 тис. у Поліському до 183 тис. у Харківському). Ще більша відмінність між містами обласного значення – від 6,8 тис. (Моршин) до 1460 тис. (Харків). Звичайно, застосування єдиних нормативів бюджетної забезпеченості у цих випадках здається некоректним, хоча з огляду на вимогу забезпечення неупередженості підходів держави до розрахунків трансфертів це наразі є оптимальним рішенням.

Розподіл сучасних міст обласного значення та районів за населенням (тис. жит.)

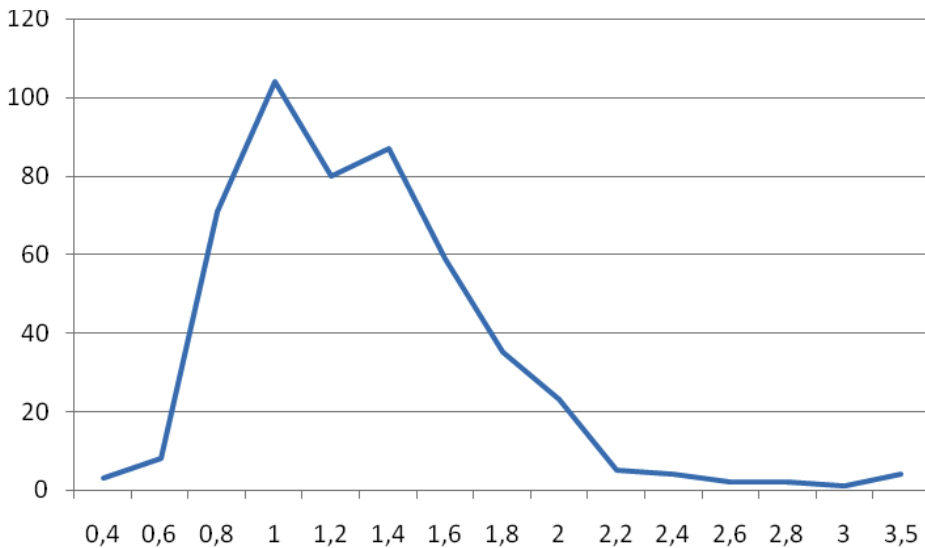


Для сучасних районів пік розподілу знаходиться в районі 47 тис. жителів. У зону однорідності попадає 285 одиниць з 488, що дає показник однорідності в 58%.

Для міст обласного значення вибрати показник кількості населення, який брався за центр для визначення зони однорідності, взагалі досить складно. Найбільший рівень однорідності спостерігається при значенні 69 і становить 33%.

Досить однорідними є райони за параметром площі. При виборі центру в 1 тис. кв.км однорідність складає 71%.

Розподіл сучасних районів за площею (тис. кв. км)



Таким чином, хоча райони є досить однорідними за площею та кількістю населення, насправді вони неоднорідні за внутрішнім складом, оскільки мають різнотипові складові одиниці. Множина міст взагалі неоднорідна.

ОДНОРІДНІСТЬ ПРОМОДЕЛЬОВАНИХ ГРОМАД

Визначення рівня однорідності змодельованих АТО необхідно розглядати за двома розмірностями: кількістю населення та площею.

Рівень однорідності промодельованих громад розглядатиметься також як за всією сукупністю, так і окремо за типами окремо (міські, селищні, сільські). Крім цього, рівень однорідності буде обраховуватись за сукупністю даних навколо вибраних статистичних значень середнього, медіани та моди.

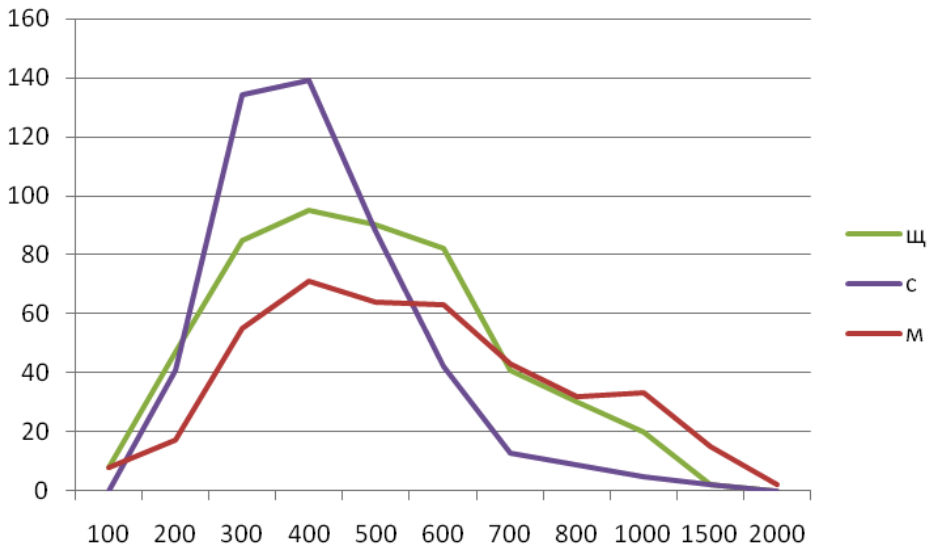
Рівень однорідності узагальнених громад за розмірністю кількості населення такий (у відсотках):

<u>Громади</u>	<u>Середнє</u>	<u>Медіана</u>	<u>Мода</u>
<u>узагальнена</u>	25	8	38
<u>міська</u>	24	11	51
<u>селищна</u>	62	62	63
<u>сільська</u>	54	60	60

Рівень однорідності міських громад за розмірністю кількості населення перевищує допустимий – 51% при виборі показника центру вибірки при значенні моди. В той же час, для вибірки з центром у точці модельної громади, сформованої при значеннях медіани та середнього, показники однорідності значно менші 50%, що не може задовольняти. Також дуже низький рівень однорідності для модельних громад узагальнених, без поділу на типи, тоді як сільські та селищні громади показують дуже високий рівень однорідності при виборі будь-яких характерних значень розподілу сукупності.

Необхідно також оцінити однорідність сукупностей громад за розмірністю площі.

Розподіл громад за площею (кв. км)



Як і у випадку розподілу сукупності громад за розмірністю населення, визначимо характерні статистичні значення для розподілу за розмірністю площі (у кв. км)

<u>Громади</u>	<u>Середнє</u>	<u>Медіана</u>	<u>Мода</u>
<u>узагальнена</u>	<u>429</u>	<u>480</u>	<u>430</u>
<u>міська</u>	<u>508</u>	<u>585</u>	<u>550</u>
<u>селищна</u>	<u>428</u>	<u>500</u>	<u>520</u>
<u>сільська</u>	<u>364</u>	<u>390</u>	<u>400</u>

Рівень однорідності узагальнених громад за розмірністю площі такий (у відсотках):

<u>Громади</u>	<u>Середнє</u>	<u>Медіана</u>	<u>Мода</u>
<u>узагальнена</u>	<u>64</u>	<u>62</u>	<u>64</u>
<u>міська</u>	<u>63</u>	<u>63</u>	<u>64</u>
<u>селищна</u>	<u>61</u>	<u>62</u>	<u>63</u>
<u>сільська</u>	<u>74</u>	<u>76</u>	<u>76</u>

Рівень однорідності за розмірністю площі для всіх типів громад досить високий при будь-якому виборі характерних статистичних значень.

Таким чином, обмеження в застосуванні стосуються лише моделей громад, сформованих за розмірністю населення. Узагальнену модель громад використовувати не можна, оскільки рівень однорідності для неї недостатній. Для міських громад коректним буде використовувати модель, сформовану при значенні моди. А от для сільських та селищних громад можна використовувати моделі, сформовані при значеннях сукупності як середнього, так і медіани. Надалі вибір моделі залежить від порівняння модельних АТО з реальними АТО, які беруться за контрольні.

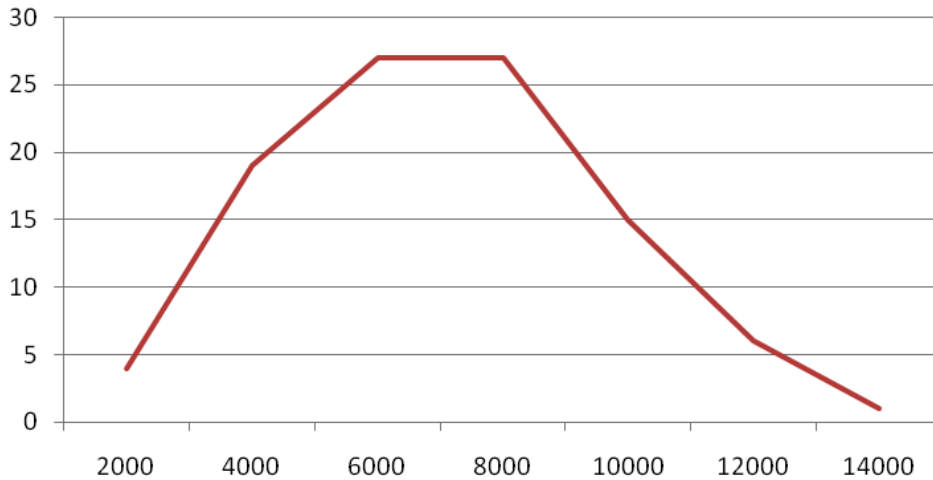
ОДНОРІДНІСТЬ ПРОМОДЕЛЬОВАНИХ РАЙОНІВ

Як і у випадку моделей громад, райони будуть розглядатись за двома розмірностями. Також потрібно оцінювати рівні однорідності в характерних статистичних точках – середнє, медіана та мода.

Для районів найкращий показник однорідності – 55% за параметром населення спостерігається при виборі центру вибірки на 267 тис. жителів, тобто формування модельного району при значенні моди. Менший рівень однорідності – 49% спостерігається в точці, яка відповідає середньому показнику населення в модельному районі. При значенні медіани в 530 тис. жителів рівень однорідності є досить низьким – 39%.

Рівень однорідності районів за параметром площі має найвищий показник 72% при виборі значення площі 7500 кв. км, що дещо більше середнього значення площі 6043 кв. км. Для модельного району, вибраного за методом висоти (267 тис. жителів, площа 5226 кв. км) рівень однорідності складає 61%. Для модельного району, вибраного за методом медіани (442 тис. жителів, площа 6086 кв. км) рівень однорідності складає 65%.

Розподіл районів за площею



Таким чином, модельні райони мають досить пристойний рівень однорідності як за кількістю населення, так і за площею при значеннях середньому та моди.

Профілі модельних АТО

Профілем модельної адміністративно-територіальної одиниці в цьому дослідженні будемо вважати ті параметри, що відіграють вирішальну роль для вироблення бюджетної та галузевих політик і є об'єктивними. Практично це фотографія даної модельної АТО. Необхідно виділити окремо постійні параметри профілю – населення, кількість поселень, кількість АТО нижчого рівня ієрархії, середню протяжність доріг, а також змінні параметри, які характеризують бюджетну інфраструктуру модельної АТО²².

ПРОФІЛІ МОДЕЛЬНИХ ГРОМАД

Опис модельної громади передбачає визначення основних даних профілю – кількості населення в кожному з поселень, що входять у громаду, та площі. Також опис повинен містити дані про інфраструктуру бюджетних установ, що є суттєвими для відповідного АТО. У випадку громади це дані про бюджетні установи освіти.

Оскільки при використанні значень середнього, медіани і висоти кількість поселень не є цілим числом, видається доречним відкоригувати параметри модельних громад до ближніх цілих значень кількості поселень. При цьому значення всіх інших параметрів (передусім кількості шкіл) більш-менш рівномірно зростають за стратами, пропорційна їх зміна не дасть великих похибок.

Наступним етапом є визначення параметрів кожного з поселень, що входять до модельної громади. Для цього слід використати метод зміни кроку страти, який передбачає визначення кожного наступного кроку таким чином, щоб у вибірку страти потрапляла однакова кількість поселень. Середні значення в кожному діапазоні страт якраз і відповідатиме значенню кількості населення в поселенні, що попадає в цю страту. При розрахунку

²² У цьому дослідженні розглядаються лише ті параметри, які відіграють головну роль у виробленні бюджетної політики.

профілю модельної громади при значенні середнього показника населення береться вся множина даних, при розрахунку в точці моди – діапазон даних, при якому визначалось значення моди.

Отже, можна прорахувати профілі модельних громад, які відповідають необхідному рівню однорідності. Оскільки значення медіани, моди та середнього для сільських та селищних громад дуже близькі, для розрахунку профілю беремо модельну громаду, сформовану при середньому значенні сукупності. Профіль міської модельної громади розраховується при значенні моди, оскільки для інших характерних значень статистичного аналізу дуже низький рівень однорідності.

Профілі модельних громад такі (в тис. жителів у поселенні):

Поселення	Міська	Селищна	Сільська
1	0,006	0,006	0,008
2	0,020	0,019	0,027
3	0,035	0,035	0,056
4	0,053	0,053	0,089
5	0,074	0,075	0,127
6	0,099	0,098	0,175
7	0,127	0,125	0,232
8	0,155	0,156	0,326
9	0,185	0,191	0,403
10	0,221	0,232	0,502
11	0,258	0,275	0,625
12	0,301	0,325	0,766
13	0,350	0,384	0,991
14	0,398	0,450	1,357
15	0,452	0,522	2,838
16	0,512	0,604	
17	0,580	0,705	
18	0,657	0,848	
19	0,744	1,037	
20	0,849	1,366	

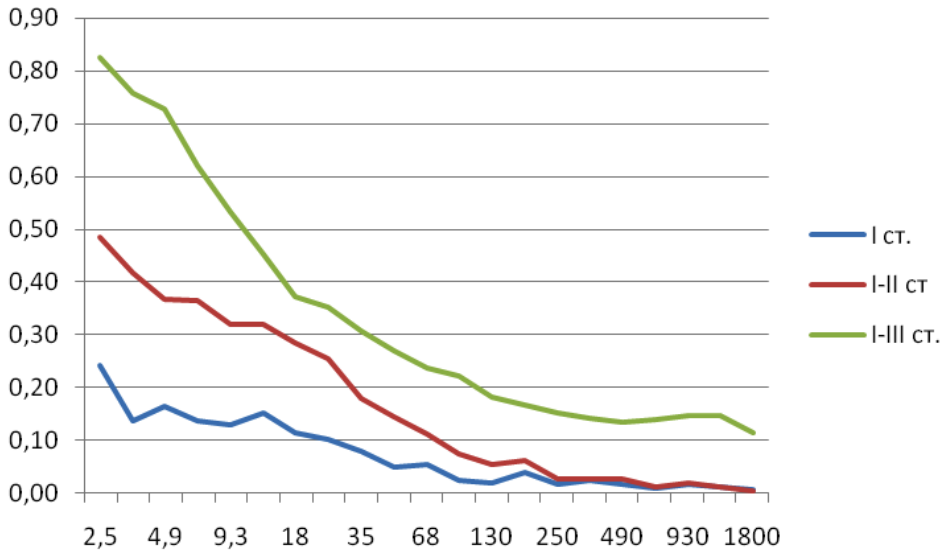
Поселення	Міська	Селищна	Сільська
21	0,992	2,172	
22	1,168	5,948	
23	1,428		
24	1,925		
25	3,630		
26	18,530		
Усього	33,7	15,6	8,522

Для громад головне завдання – забезпечення дошкільної та середньої освіти, тому параметри відповідної бюджетної інфраструктури є суттєвими і мають враховуватись.

Наявна мережа загальноосвітніх шкіл для модельних громад така:

Модельна громада	Дитячі дошкільні заклади	Школи			
		Усього	У тому числі		
			I ступеня	I–II ступенів	I–III ступенів
Міська	11,0	17,0	2,2	5,6	9,2
Селищна	7,1	11,4	1,7	4,0	5,7
Сільська	4,9	8,4	1,2	2,8	4,4
Середнє	9,8	14,0	1,8	4,1	8,1

Слід зазначити, що забезпеченість школами зменшується із зростанням розміру громади. Спрацьовує ефект масштабу – у більших громадах, зокрема, у містах, школи багатокласові, тоді як у селах і селищах здебільшого по одному класу в кожній віковій групі, і часто вони малокомплектні. Це необхідно враховувати при моделюванні громад і виробленні бюджетної та галузевої політики.

Розподіл шкіл залежно від розміру громади (на 1 тис. жителів)

Для модельних громад необхідно підібрати близькі за параметрами до них контрольні громади. Кількість складових, тобто кількість поселень не відіграє суттєвої ролі, оскільки в усіх модельних громадах принаймні перші п'ять є дуже маленькі. Натомість важливе значення має кількість населення в центрі громади, її площа та бюджетна інфраструктура. Близькість цих параметрів до модельних громад є основою для вибору модельної громади.

Аналіз промодельованих громад дає підстави виділити такі (по дві на кожну модельну громаду):

Контрольні громади	Тип громади	Населення	Населення в центрі	Площа	К-сть поселень	Дит. садки	Школи			
							Усього	I ст.	I - II ст.	I - III ст.
Курахівська	міські	34	20	447	28	14	15	0	3	10
Бахмацька		33	19	543	29	11	16	0	5	10
Магдалинівська	селищні	15,6	6,5	527	22	10	13	1	2	9
Згурівська		15,1	5,9	492	25	5	15	1	4	8
Медвинська (Київська)	сільські	8,8	3,4	342	15	3	7	0	4	3
Чемерська (Чернігівська)		8,1	1,7	451	14	5	9	1	2	6

ПРОФІЛЬ МОДЕЛЬНОГО РАЙОНУ

Опис модельного району передбачає визначення основних даних профілю – кількість населення, площа, кількість громад та поселень, що в нього входять. Також опис повинен містити дані про інфраструктуру. В даному випадку це стосується лікарень.

Відповідні параметри приведені в таблиці:

	Середнє	Мода
Населення, тис.	434	279
Кількість громад	13,9	12,6
Кількість поселень	299	258
Площа (кв. км)	5893	5480
Кількість лікарень	26,9	18,3
Кількість лікарень на 100 тис. жителів	6,2	6,5

Характерно, що кількість лікарень на 100 тис. жителів, як для розрахунків при середньому значенні, так і при значенні моди, є близькою (різниця складає менше 3%). Це означає досить рівномірний розподіл лікарень, що є доказом того, що вибір модельного АТО є коректним для прийняття управлінських рішень.

Як і випадку з модельними громадами, кількість громад має бути приведена до цілого числа. При цьому кількість населення незначно змінюється, площа залишається практично тією ж.

Таким чином відкориговані параметри модельних районів для обох методів такі:

	Середнє	Мода
Населення, тис.	442	267
Кількість громад	14	12
Кількість поселень	304	246
Площа (кв. км)	6087	5236
Кількість лікарень	27,4	17,5

Як для модельних громад, визначимо профілі модельних районів для значень середнього, медіани та моди.

Громади	Мода	Медіана
1	3,7	3,7
2	5,5	5,5
3	7,0	6,9
4	8,6	8,2
5	10,4	9,8
6	12,1	11,4
7	14,5	13,2
8	17,4	15,5
9	21,6	18,2
10	27,2	21,3
11	41,8	25,4

Громади	Мода	Медіана
12	97,0	32,6
13		49,0
14		221,6
Усього	267	442
Площа	5226	6087,0

І нарешті, для того щоб упевнитись, що розрахунок модельного району є коректним, слід порівняти такий район з реально сформованими районами з кількістю населення, близькою до кількості населення модельного району та кількості громад.

При використанні методу висоти найближчі подібні райони з усієї сукупності, що мають близьку до модельної кількість населення, – Самбірський (Львівська область) та Бердичівський (Житомирська область), параметри яких такі:

Громади	Населення	Лікарні
Білилівська	5,7	0
Червоненська	8,7	1
Вчорайшенська	8,9	1
В.Коровинецька	10,5	2
Миропільська	12,1	2
Іванопільська	14,8	2
Романівська	15,1	1
Чуднівська	18,1	1
Ружинська	21,6	1
Попільнянська	23,3	1
Любарська	26,8	1
Бердичівська	107,8	3
Усього	273,2	16
Площа	5241	

Громади	Населення	Лікарні
Верхньовисоцька	7,2	1
Нижанковицька	9,1	2
Стрільківська	12,9	2
Крукеницька	15,3	1
Судовишнівська	15,8	1
Добромільська	16,4	2
Хирівська	18,5	2
Боринська	19,1	1
Старосамбірська	23,7	1
Турківська	25,0	3
Мостиськівська	26,3	1
Самбірська	71,2	5
Усього	260,4	22
Площа	3737	

Як і в модельному районі, в реальних є по 12 громад, чітко виражений потужний центр з максимальною кількістю лікарень та низка менших громад. По три з них мають кількість населення понад 20 тисяч жителів, як і в модельній громаді. Решта громад сформована на основі невеликих селищ. Кількість лікарень у модельній громаді (17, 49) є близькою до середнього значення обох реальних районів (16 та 22). Площа Бердичівського району більше відповідає модельній, однак слід взяти до уваги, що частина Самбірського району знаходиться в гірській місцевості, де громади мають меншу площу. Виходячи з того, що кількість лікарень у Бердичівській громаді з більшою кількістю населення є меншою ніж у менш заселеному Самбірському, немає підстав віддавати перевагу жодному з цих районів як контрольному.

При використанні значення медіани найближчим подібним районом до модельного є Сумський (18 громад, 448 тис. жителів), Бориспільський (13 громад, 452 тис. жителів) Основні параметри цих районів такі:

Сумський район

	Громади	Населення	Лікарні
1	Славгород	4,6	0
2	Угроїди	4,8	0
3	Миропілля	4,9	0
4	Річки	4,9	1
5	Ворожба	5,1	0
6	Юнаківка	6,3	0
7	Улянівка	6,7	1
8	Штепівка	7,2	1
9	Верхня Сироватка	8,6	1
10	Боромля	9,2	1
11	Низи	10,0	1
12	Жовтневе	10,2	2
13	Ворожба (міська)	11,1	1
14	Степанівка	12,0	1
15	Хотінь	12,2	2
16	Краснопілля	15,7	1
17	Білопілля	22,3	2
18	Суми	292,5	19
	Усього	448,4	34
	Площа	5943,0	

Бориспільський район

Громади	Населення	Лікарні
Лозовоярівська	8,1	1
Ташанська	9,2	2
Мирненська	13,3	3
Пухівська	9,6	1
Згурівська	15,2	2
Калиянська	14,7	2
Великодимерська	25,2	1
Баришівська	31,6	2
Березанська	32,4	2
Яготинська	30,8	1
Переяслав-Хмельницька	51,1	3
Бориспільська	96,1	4
Броварська	114,5	4
Усього	452	28
Площа	6620	

У Бориспільському районі два потужних центри, що не зовсім відповідає модельному, однак близька кількість лікарень (28 проти 27). У Сумському більше громад (18 проти 14), однак значно більше від модельного лікарень (34 проти 27). Площі обох громад подібні до модельного району. Таким чином, ці райони можна брати як контрольні.

Кожний із методів вибору значень для визначення модельного району має свої переваги та недоліки. Визначення модельного району в точці середнього значення легше описати та повторити працівниками профільних міністерств, однак при цьому знижується рівень однорідності сукупності. Крім того, контрольні райони менше відповідають мо-

дельному, ніж при використанні значення моди. Але обрахунок значення моди здійснити складніше, як і визначити профіль модельного району²³. Тому вибір методу буде залежати від додаткових факторів, що враховують специфіку організації охорони здоров'я.

Метод модельних АТО

Метод модельної адміністративно-територіальної одиниці полягає в розрахунку інфраструктури та видатків для забезпечення її функціонування на базі модельної АТО за галузями. Для цього беруться до уваги ті бюджетні установи, якими повинна бути забезпечена відповідна модельна АТО, та розраховується обсяг видатків, необхідних для функціонування таких установ за всіма кодами економічної класифікації видатків. Також прораховується вартість окремих галузевих програм, а також управлінські витрати. Отримана сума ділиться на кількість споживачів послуг, що в результаті дає норматив соціального забезпечення. Саме цей норматив може братись до уваги при розрахунку міжбюджетних трансфертів, який поширюється на всі інші АТО відповідного рівня та типу.

Для того щоб розрахунки були коректними, необхідне достатнє навантаження на бюджетну інфраструктуру, але не надмірне. Такі нормативи навантаження є складовою галузевого стандарту і повинні визначатись виходячи зі співвідношення ціна/якість. Збільшення навантаження понад норматив призводить до погіршення якості послуги, що повинно вимірюватись адекватними індикаторами. Таким чином, виробляється оптимальна схема управління галуззю в модельній громаді. Звичайно, ряд кодів економічної класифікації видатків, передусім, витрати на енергоносії, повинні братись усередненими за всією сукупністю таких бюджетних закладів в Україні. Але кількість бюджетних установ, їх характеристики можуть відрізнятись від реальних і відповідати тому баченню, яке вироблено політичним керівництвом щодо цілей, поставлених перед бюджетними програмами. Очевидно, що така різниця не повинна бути занадто великою, але схема управління галуззю в модельній громаді має бути ретельно проаналізована, профільним та іншими міністерствами, насамперед, функціональними – фінансів, економіки, юстиції та регіональної політики. Зазвичай модельна схема бюджетної інфраструктури застосовується виключно для вироблення державної політики. Рішення на місцях щодо управління галуззю, в тому числі реорганізація бюджетних установ, повинні приймати місцеві ради, оперуючи коштами, які розраховуються для галузі виходячи з розрахунків на базі модельної громади.

У даному дослідженні йтиметься про застосування методу модельної АТО лише для галузей, які є домінуючими для відповідних рівнів АТО. Для громад це є освіта.

З усіх видів освіти, яка фінансується з бюджету громади, зупинимось на середній освіті. Це пояснюється тим, що вона, по-перше, є обов'язковою, по-друге, тут краще визначені галузеві нормативи, по-третє, існує яскравий індикатор якості надання цієї послуги – результати незалежного тестування. Отже, підходи, які застосовуються для неї, середньої освіти, можуть бути взяті для розрахунків щодо інших галузей.

Для районів розглядатиметься надання медичних послуг на вторинному рівні.

Застосування методу модельних АТО можливе і для інших секторів, однак потрібно формалізувати бачення надання відповідних соціальних послуг на місцевому рівні. Йдеться про вироблення державного стандарту цих послуг, встановлення індикаторів прийнятної якості. В даному дослідженні такі розрахунки не приводяться з двох причин. По-перше, вказані стандарти є не досить чіткими, не універсальними і не збалансованими.

²³ Втім, враховуючи те, що Міністерство фінансів при розрахунку прогнозних доходів місцевих бюджетів використовує рідкоживаний метод середньої ковзної, кваліфікація його працівників достатня, для того щоб здійснити обрахунки за будь-якою формалізованою методикою.

По суті фінансується мережа бюджетних закладів без огляду на цілі, які ставляться при виробленні державної політики. Інша причина – досить малий сегмент видатків у місцевих бюджетах для інших секторальних програм, крім середньої освіти та вторинної медичної допомоги, які споживають лівову частку місцевих бюджетів, відповідно, громади та району.

Також не досліджується модельний регіон. Домінуюча в майбутньому його місія – регіональний розвиток – на сьогодні лише починає набувати певних обрисів. Тому стандартизація, як необхідний елемент опису соціальної послуги, ще не на часі²⁴.

ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДУ ДЛЯ МОДЕЛЬНОЇ СІЛЬСЬКОЇ ГРОМАДИ

У сільській модельній громаді, як було розраховано вище, проживає 8,522 тисячі мешканців, вона має 15 поселень. Виходячи із середнього відсотка дітей шкільного віку в сільській місцевості в 12, можна підрахувати, що в такій громаді проживає 1023 дітей. З них 7%, тобто 72 дитини навчається в ПТУ²⁵. Тому в школах такої громади навчається 951 дитина. Розподіл у селах дітей за віком, як і учнів ПТУ, приймемо пропорційним до загальної кількості в них дітей. Очевидно, що учні ПТУ не ходять до школи III ступеня. Розподіл дітей за віковими групами, які мають ходити до класів відповідних груп, такий:

№ села	Населення	Кількість дітей віком (6-17 років)	Учні 1-4-х класів	Учні 5-9-х класів	Учні ПТУ	Учні 10-12-х класів
1	8	1	0	1	0	0
2	27	3	1	2	0	0
3	56	7	2	3	0	2
4	89	11	4	5	0	2
5	127	15	5	6	1	3
6	175	21	7	9	1	4
7	232	28	9	12	2	5
8	326	39	13	16	2	8
9	403	48	16	20	3	9
10	502	60	20	25	4	11
11	625	75	25	31	5	14
12	766	92	31	38	6	17
13	991	119	40	50	9	20
14	1357	163	54	68	13	28

²⁴ Перспективи у виробленні політики з'явилися після внесення змін у бюджетне законодавство в частині створення Державного фонду регіонального розвитку. Досвід, накопичений за декілька років функціонування Фонду, дасть змогу виробити певні узагальнення, необхідні для застосування методу модельних АТО на прикладі регіону.

²⁵ Відповідно до розрахунків на освіту в проєкті Державного бюджету на 2012 рік.

№ села	Населення	Кількість дітей віком (6-17 років)	Учні 1-4-х класів	Учні 5-9-х класів	Учні ПТУ	Учні 10-12-х класів
15	2838	341	114	142	26	59
Усього	8522	1023	341	428	72	182

Яким чином розрахувати розміщення в такій громаді шкіл? Політична позиція на сьогодні полягає в тому, що школи не можна закрити, а лише перепрофільовувати. Логіка перепрофільовування така: початкові школи є даниною традиції, тобто, школа розуміється як осередок стабільності села. Звичайно, рівень підготовки дітей у такій початковій школі дещо нижчий, ніж у загальноосвітній, однак передбачається, що далі дитина надолужить прогаяне, а перші чотири роки навчання має бути недалеко від матері. Існування школи I-II ступенів пояснюється тим, що значна кількість дітей після закінчення 9-го класу йде навчатись у ПТУ. Кількість паралельних класів у школі визначається виходячи з того, що кількість учнів не повинна перевищувати 30. Водночас у старших класах наповнюваність повинна бути більшою ніж 20, оскільки це дозволяє досягати кращих результатів навчання.

Насправді реальна середня кількість шкіл у модельній сільській громаді становить 8,4, тобто при моделюванні мережі шкіл ми повинні не зменшувати їх нижче 8. Оптимальним передбачається таке співвідношення шкіл: початкових – 5, I-II ступенів – 1, I-III ступенів – 3. Розподіл учнів та класів у таких школах такий:

№ села	Школи	Учні у 1-4-х класах	1-4-х класів	Наповнюваність класів	Учні у 5-9-х класах	5-9-х класів	Наповнюваність класів	Учні у 10-12-х класах	10-12 класів	Наповнюваність класів
1										
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8	I ст.	14	2	7,0						
9	I ст.	18	3	6,0						
10	I ст.	22	4	5,5						
11	I ст.	28	4	7,0						
12	I ст.	33	4	8,3						
13	I-II ст.	44	4	11,0	90	5	18,0			
14	I-III ст.	60	4	15,0	120	5	24,0	60	3	20,0

№ села	Школи	Учнів у 1–4-х класах	1–4-х класів	Наповнюваність класів	Учнів у 5–9-х класах	5–9-х класів	Наповнюваність класів	Учнів у 10–12-х класах	10–12 класів	Наповнюваність класів
15	I–III ст.	122	8	15,3	218	10	21,8	122	6	20,3
Усього	8	341	33	10,3	428	20	21,4	182	9	20,2

Загалом мережа шкіл виглядатиме таким чином:

№ села	Учнів у школі	У т.ч. з інших сіл	Класів у школі	Наповнюваність класів у школі
8	14	1	2	7,0
9	18	2	3	6,0
10	22	2	4	5,5
11	28	3	4	7,0
12	33	2	4	8,3
13	134	44	9	14,9
14	240	90	12	20,0
15	462	147	24	19,3
Усього	951	291	62	15,3

Більш радикальний підхід передбачає, що початкові школи відкриваються за наявності мінімум 20-х учнів початкових класів, враховуючи, що в класі немає дітей двох вікових груп, як у попередньому варіанті. Також немає школи I–II ступенів. Усього шкіл 6. При цьому дещо зростає навантаження на 5–9-ті класи двох середніх шкіл, однак їх наповнюваність не перевищує 30-ти учнів у класі. Наповнюваність у 10–12-х класах залишається такою ж. Середня ж наповнюваність класів у всіх школах складає 18,5 учнів.

Представлена модель дозволяє зробити розрахунки кошторисів таких віртуальних шкіл за всіма кодами економічної класифікації. Необхідно також розробити схему підвезення дітей до шкіл з інших сіл.

ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДУ ДЛЯ МОДЕЛЬНОЇ СЕЛИЩНОЇ ГРОМАДИ

Розподіл дітей за відвідуванням шкіл та ПТУ таких:

№ села	Населення	Кількість дітей віком (6-17-ти років)	Учні 1-4-х класів	Учні 5-9-х класів	Учні ПТУ	Учні 10-12-х класів
1	6	1	0	1	0	0
2	19	2	1	1	0	0
3	35	4	1	2	0	1
4	53	6	2	3	0	1
5	75	9	3	4	1	1
6	98	12	4	5	1	2
7	125	15	5	6	1	3
8	156	19	6	8	1	4
9	191	23	8	10	2	3
10	232	28	9	12	2	5
11	275	33	11	14	2	6
12	325	39	13	16	3	7
13	383	46	15	19	3	9
14	450	54	18	22	4	10
15	522	63	21	26	4	12
16	604	72	24	30	5	13
17	705	85	28	35	6	16
18	848	102	34	42	7	19
19	1037	124	41	52	9	22
20	1366	164	55	68	11	30
21	2172	261	87	109	18	47
22	5948	714	238	298	50	128
Усього	15625	1876	624	783	130	339

Як і у випадку із сільською громадою, мережа шкіл визначатиметься виходячи з існуючої кількості шкіл для модельної громади, тобто 11. Особливістю селищної громади є те, що наповнюваність 5-12-х класів є близькою. Початкові ж класи комплектуються виходячи з наявних дітей. Оптимальною конфігурацією, яка забезпечує достатню наповнюваність класів, є така:

№ села	Школи	Учнів у 1-4-х класах	1-4-х класів	Наповнюваність класів	Учнів у 5-9-х класів	5-9-ті класи	Наповнюваність класів	Учнів у 10-12-х класах	10-12-х класів	Наповнюваність класів
1										
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
11										
12	I ст.	13	2	6,5						
13	I ст.	16	3	5,3						
14	I ст.	20	4	5,0						
15	I ст.	25	4	6,3						
16	I ст.	28	4	7,0						
17	I ст.	36	4	9,0						
18	I ст.	40	4	10,0						
19	I-II ст.	50	4	12,5	110	5	22,0			
20	I-II ст.	60	4	15,0	115	5	23,0			
21	I-III ст.	87	4	21,8	115	5	23,0	65	3	21,7
22	I-III ст.	270	16	16,9	443	20	22,2	254	12	21,2
Усього	11	645	53	12,2	783	35	22,4	319	15	21,3

Мережа шкіл така:

№ села	Учнів у школі	У т.ч. з інших сіл	Класів у школі	Наповнюваність класів у школі
12	13	0	2	6,5
13	16	1	3	5,3
14	20	2	4	5,0
15	25	4	4	6,3
16	28	4	4	7,0
17	36	8	4	9,0
18	40	6	4	10,0
19	160	67	9	17,8
20	175	22	9	19,4
21	267	24	12	22,3
22	967	303	48	20,1
Усього	1747	441	103	17,0

Як і для сільської громади, переважна більшість дітей доїжджає до селищної школи, де є по чотири паралельних класи у кожній віковій групі.

ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДУ ДЛЯ МОДЕЛЬНОЇ МІСЬКОЇ ГРОМАДИ

Розрахунок здійснюється на базі міської модельної громади, сформованої за методом висоти. Метод медіани дає недостатній рівень однорідності, тому застосовуватись у розрахунках не буде.

Розподіл дітей шкільного віку за віковими групами такий:

№ поселення	Населення	Кількість дітей віком (6–17-ти років)	Учні 1–4-х класів	Учнів 5–9-х класів	Учні ПТУ	Учні 10–12-х класів
1	6	1	0	1	0	0
2	20	2	1	1	0	0
3	35	4	1	2	0	1
4	53	6	2	3	0	1
5	74	9	3	4	1	1
6	99	12	4	5	1	2
7	127	15	5	6	1	3

№ поселення	Населення	Кількість дітей віком (6–17-ти років)	Учні 1–4-х класів	Учні 5–9-х класів	Учні ПТУ	Учні 10–12-х класів
8	155	19	6	8	1	4
9	185	22	7	9	1	5
10	221	27	9	11	2	5
11	258	31	10	13	2	6
12	301	36	12	15	3	6
13	350	42	14	18	3	7
14	398	48	16	20	3	9
15	452	54	18	23	4	9
16	512	61	20	25	4	12
17	580	70	23	29	5	13
18	657	79	26	33	6	14
19	744	89	30	37	6	16
20	849	102	34	42	7	19
21	991	119	40	50	8	21
22	1168	140	47	58	10	25
23	1428	171	57	71	12	31
24	1925	231	77	96	16	42
25	3630	436	145	182	31	78
26	18530	2224	741	927	156	400
Усього	33748	4050	1348	1689	283	730

Середньостатистична кількість шкіл для такої міської модельної громади становить 17, тому цей показник будемо враховувати. Наповнюваність 5–12-х класів близька до оптимальної в 25 учнів.

№ поселення	Школи	Учнів у 1-4-х класах	1-4-х класів	Наповнюваність класів	Учнів у 5-9-х класах	5-9-х класів	Наповнюваність класів	Учнів у 10-12-х класах	10-12-х класів	Наповнюваність класів
1										
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
11										
12										
13	I ст.	16	4	4,0						
14	I ст.	16	4	4,0						
15	I ст.	20	4	5,0						
16	I ст.	20	4	5,0						
17	I ст.	26	4	6,5						
18	I ст.	26	4	6,5						
19	I ст.	30	4	7,5						
20	I ст.	34	4	8,5						
21	I-II ст.	40	4	10,0	120	5	24,0			
22	I-II ст.	50	4	12,5	120	5	24,0			
23	I-II ст.	60	4	15,0	120	5	24,0			
24	I-III ст.	80	4	20,0	120	5	24,0	75	3	25,0
25	I-III ст.	160	8	20,0	240	10	24,0	150	6	25,0
26	I-III ст.	770	32	24,1	969	40	24,2	505	21	24,0
Усього	17	1348	88	15,3	1689	70	24,1	730	30	24,3

Особливістю міської громади є те, що в місті є декілька шкіл. Оптимальна конфігурація шкіл така:

№ школи	Школи	Учнів у 1-4-х класах	1-4-х класів	Наповнюваність класів	Учнів у 5-9-х класах	5-9-х класів	Наповнюваність класів	Учнів у 10-12-х класах	10-12-х класів	Наповнюваність класів
1	I-II ст.	96	4	24	121	5	24,2		0	
2	I-III ст.	193	8	24,1	242	10	24,2	144	6	24
3	I-III ст.	193	8	24,1	242	10	24,2	144	6	24
4	I-III ст.	288	12	24	364	15	24,3	217	9	24,1
Усього	4	770	32	24,1	969	40	24,2	505	21	24,0

Таким чином, мережа шкіл у громаді така:

№ поселення	Школи	Учнів у школі	У т.ч. з інших сіл	Класів у школі	Наповнюваність класів
13	I ст.	16	2	4	4,0
14	I ст.	16	0	4	4,0
15	I ст.	20	2	4	5,0
16	I ст.	20	0	4	5,0
17	I ст.	26	3	4	6,5
18	I ст.	26	0	4	6,5
19	I ст.	30	0	4	7,5
20	I ст.	34	0	4	8,5
21	I-II ст.	160	70	9	17,8
22	I-II ст.	170	65	9	18,9
23	I-II ст.	180	52	9	20,0
24	I-III ст.	275	60	12	22,9
25	I-III ст.	550	145	24	22,9
26	I-III ст.	2244	176	93	24,1
Усього	17	3767	575	188	20,0

Виходячи з указаної мережі, розраховується кошторис видатків кожної школи. Окремо розраховується вартість підвезення учнів. Також аналогічним чином визначається мережа дошкільних закладів та розраховуються видатки на утримання вказаних уста-

нов. Видатки на позашкільну освіту розраховуються виходячи з моделювання надання такої послуги на базі зазначених модельних громад. Видатки на апарат управління освітою розраховуються виходячи з примірних штатів. Отримана таким чином сума видатків ділиться на кількість учнів і таким чином отримується норматив соціальної забезпеченості, який повинен вираховуватись Міністерством фінансів при розрахунку трансфертів для всіх громад відповідного типу. Видатки на інші галузі обраховуються аналогічно.

ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДУ ДЛЯ МОДЕЛЬНОГО РАЙОНУ

Як уже вказувалось, домінуюча функція, яку здійснюватимуть органи місцевого самоврядування на рівні району, – це надання медичних послуг вторинного рівня. У більшості випадків це лікування в стаціонарах. Хоча проблем у цьому секторі на сьогодні накопичено набагато більше, ніж в освіті, де хоча б упроваджено зовнішнє незалежне оцінювання, однак останнім часом і тут намітився прогрес. І передусім йдеться не тільки про зміни методології надання послуг, які стосуються чисто фахової сфери, – заміна терапевтів на сімейних лікарів чи лікарів загальної практики. Більш суттєвим є запровадження медичних протоколів, що дозволяє ввести елемент вимірюваності якості надання послуг. Цінною ідеєю є також встановлення ресурсних обмежень через упровадження лікарських формулярів, однак це достатньо тривалий і болючий процес.

Метод модельних АТО в застосуванні до галузі охорони здоров'я на рівні району дозволяє розділити проблеми, формалізувати черговість їх розв'язання.

Насамперед розглянемо типи бюджетних установ, які мають бути в госпітальному окрузі, щоб повністю закрити питання лікування всіх нозологій²⁶, які передбачається здійснювати на вторинному рівні²⁷:

- 1) Багатопрофільна лікарня (клінічна лікарня) інтенсивного лікування (далі – ЛІЛ).
- 2) Багатопрофільна дитяча лікарня (клінічна лікарня) інтенсивного лікування (далі – ДитЛІЛ).
- 3) Лікарня відновного (реабілітаційного) лікування (далі – ЛВЛ).
- 4) Лікарня (клінічна лікарня) планового лікування (далі – ЛПЛ).
- 5) Патологоанатомічний центр (далі ПАЦ).
- 6) Хоспіс.
- 7) Спеціалізований медичний центр (за напрямками) (далі – СМЦ).
- 8) Центр з медичних консультацій та діагностики (консультативно-діагностичний центр) (далі – КДЦ).
- 9) Служба швидкої медичної допомоги Територіального центру екстреної медичної допомоги та медицини катастроф (далі – Центр).

Передбачається, що лікарні інтенсивного лікування можуть бути двох рівнів: першому рівню відповідають лікарні, що обслуговують госпітальний округ чисельністю до 350 тисяч жителів, другому – понад 350 тис. жителів.

Структура ЛІЛ першого рівня визначається органом управління охорони здоров'я, якому вона підпорядковується, і може мати такі підрозділи:

1. Адміністративна частина/управління (головний лікар, його заступники, відділ кадрів, фінансово-економічний відділ та бухгалтерія).

2. Приймально-діагностичне відділення – відділення невідкладної медичної допомоги.

²⁶ У дослідженні не подані установи фізіотричної служби, щодо яких існує невизначеність серед фахівців.

²⁷ Вказані типи медичних закладів та їх структура рекомендувались при проведенні експерименту в Донецькій, Дніпропетровській, Вінницькій областях та місті Києві.

3. Діагностична служба (цілодобово):

- клінічна лабораторія;
- кабінет функціональної діагностики;
- кабінет рентгенологічної діагностики;
- кабінет ультразвукової діагностики;
- відділення ендоскопічної діагностики.

4. Лікувальна служба:

4.1. Стаціонарний сектор:

- відділення анестезіології та інтенсивної терапії;
- хірургічне відділення для надання медичної допомоги хірургічним, травматологічним та урологічним хворим;
- хірургічне відділення – гнійно-септичне;
- гінекологічне відділення з ліжками для патології вагітних;
- терапевтичне відділення;
- неврологічне відділення;
- дитяче відділення;
- інфекційне відділення (боксоване);
- пологове відділення.

4.2. Амбулаторний сектор:

- діагностично-консультативний центр;
- денний стаціонар з операційним блоком (хірургія одного дня).

5. Допоміжні відділення:

- операційний блок;
- кабінет трансфузіології;
- патолого-анатомічне відділення;
- центральне стерилізаційне відділення;
- відділ медичної статистики та контролю якості медичної допомоги;
- медичний архів.

6. Господарча частина:

- відділ технічного обслуговування;
- харчоблок;
- пральня;
- гараж.

Лікарня інтенсивного лікування другого рівня відрізняється від першого тим, що в діагностичній службі замість кабінетів створюються відділення, причому кабінети рентгенологічної діагностики та ультразвукової діагностики об'єднуються у відділення променевої діагностики. В лікувальній службі додаються відділення травматології та політравм, кардіологічне відділення, неонатологічне відділення з палатами інтенсивної терапії та реанімації новонароджених, офтальмологічне відділення та отоларингологічне відділення.

Дитячі лікарні інтенсивного лікування мають подібну структуру, з тією різницею, що в лікувальній службі пропонується передбачити відділення патології новонароджених, відділення інтенсивної терапії новонароджених, відділення другого етапу виходжування недоношених дітей. Лікарні такого типу пропонується створювати в госпітальних округах чисельністю понад 350 тис. жителів. Очевидно, що в округах з меншою чисельністю населення передбачається, що лікарня інтенсивного лікування об'єднує в себе функції лікування як дорослих, так і дітей.

Лікарню відновного (реабілітаційного) лікування пропонується створювати, якщо кількість населення, яке обслуговується нею, теж перевищує 350 тис. жителів. У лікувальній службі передбачається денний стаціонар та такі відділення стаціонарної служби: приймальне відділення, відділення для реабілітації пацієнтів із захворюваннями органів руху, неврологічне відділення відновного лікування, загальнореабілітаційне відділення, педіатричне відділення відновного лікування. Патологоанатомічний центр планується один на госпітальний округ і має такі структурні підрозділи:

- 1) Відділення загальної патології для дорослих з блоком інфекційної патології з гістологічною та бактеріологічною (вірусологічною) лабораторіями; лабораторією біопсійних досліджень; лабораторією електронної мікроскопії; лабораторією гістохімічної діагностики; лабораторією імуноморфологічної діагностики;
- 2) Відділення загальної патології для дітей з блоком інфекційної патології з гістологічною та бактеріологічною (вірусологічною) лабораторіями; лабораторією біопсійних досліджень; лабораторією електронної мікроскопії; лабораторією гістохімічної діагностики; лабораторією імуноморфологічної діагностики.
- 3) Допоміжні відділення, що включають ритуальну залу; відділення медичної статистики, медичний архів.
- 4) Господарча частина включає відділ технічного обслуговування; пральню та гараж.

Лікарню планового лікування пропонується створювати в містах, де проживає понад 50 тис. мешканців. Така лікарня має подібну структуру діагностичної служби, а от у стаціонарному секторі залишаються приймальне відділення, терапевтичне відділення, неврологічне відділення, гінекологічне відділення з ліжками для патології вагітних, педіатричне відділення.

Хоспіси повинні забезпечувати надання цілодобового паліативного/симптоматичного лікування, медико-психологічної реабілітації, соціальної та духовної підтримки хворим у термінальній стадії прогресування захворювання. Хоспіси доцільно створювати, якщо кількість населення, які вони обслуговують, перевищує 100 тисяч жителів. Структура хоспісу, крім стандартних допоміжних та управлінських служб в стаціонарній службі, передбачає приймальне відділення та паліативне відділення з одно- дволіжковими палатами. А от у господарській частині передбачається наявність кімнати для перебування родичів у нічний час, кімнати психологічного розвантаження, приміщення для волонтерів, каплиці, ритуальні приміщення та приміщення для трупів.

Також немає обмежень за кількістю населення при створенні центру з медичних консультацій та діагностики. Його особливістю є наявність денного стаціонару з операційним блоком (хірургія одного дня), а також фізіотерапевтичного відділення, що включає в себе кабінет фізіотерапевтичного лікування, кабінет лікувальної фізкультури та кабінет масажу. Стаціонарних ліжок не передбачається. Практично консультативно-діагностичний центр має замінити поліклініки в частині надання спеціалізованої допомоги. Інша частина – обслуговування лікарями загальної практики – планується передати на рівень громади зі створенням центрів первинної медико-санітарної допомоги²⁸. Надання послуг профільних спеціалістів у КДЦ передбачає досить високу відвідуваність, оскільки це наступна ланка медичного супроводу пацієнта після його огляду лікарем ЦПМСД²⁹.

²⁸ Структура та просторове розміщення на прикладі модельної громади ЦПМСД у цьому дослідженні не розглядається.

²⁹ Автор має сумніви в тому, що розділення існуючих поліклінік на КДЦ та ЦПМСД доцільне, оскільки при цьому спостерігається розрив у процесі постановки первинного діагнозу між установами первинної і вторинної ланки. Лікар загальної практики для цього в більшості випадків змушений буде направляти пацієнта на обстеження в КДЦ. Не говорячи вже про те, що проведення розподільчого балансу бюджетних установ на дві, що фінансуватимуться з двох різних бюджетів, – досить болючий процес. Однак для цілей цього дослідження беруться рішення, які пропонуються фаховим міністерством.

І нарешті, спеціалізовані медичні центри, на відміну від лікарень інтенсивного лікування, призначені для надання медичної допомоги вторинного рівня пацієнтам з гострими станами або хронічними захворюваннями, які потребують високої інтенсивності лікування та догляду. Стаціонарний сектор передбачає наявність відділення анестезіології та інтенсивної терапії або відділення інтенсивної терапії та стаціонарні відділення відповідно до профілю.

Вимоги щодо Служби швидкої медичної допомоги стосуються швидкості прибуття бригади екстреної чи невідкладної медичної допомоги до пацієнта за викликом. У міській місцевості це займає 10 хвилин, у сільській – 20 хвилин. При цьому норма завантаження бригад складає 0,7 на 10 тисяч жителів.

Таким чином, вказані медичні заклади мають окремі підрозділи – кабінети та відділення, що можуть бути стандартизовані через їх опис у медичних протоколах. Якраз конфігурація, набір цих відділень і складають різні типи бюджетних установ. Лікарняні відділення є аналогом класів у середній освіті, тобто базовою одиницею, цеглинкою, на основі якої ведуться всі розрахунки.

Кожне відділення має свою ексклюзивну функцію та навантаження. Це описано такими параметрами, як кількість лікарів, обслуговуючого персоналу, норми їх навантажень³⁰. На основі медичних протоколів можна також визначити середній час перебування пацієнта у лікарні. Медична статистика передбачає також частоту захворювань чи кількість страхових випадків. Це дозволяє визначити кількість ліжок у відділенні та їх обіг³¹. Також слід використовувати термін «лікарська бригада», тобто підрозділ зі спеціалістів, який виконує функцію лікування хвороби чи закриття страхового випадку термінами страхової діяльності.

За аналогією із середньою освітою, де основною бюджетною установою є школа, в охороні здоров'я це є лікарня. Причому один лікарняний комплекс може мати не по одному відділенню різних типів, залежно від частоти страхових випадків та швидкості обігу ліжок їх може бути декілька. Деякі захворювання є досить поширеними і не вимагають дуже високої кваліфікації спеціалістів. Тому в моделі такі відділення територіально розміщені не тільки в центральній лікарні, але і в дільничних лікарнях. Взагалі, стосовно до розрахунку ліжок можна спробувати застосовувати підхід, який використовується в готельному господарстві. Там теж є поняття обігу клієнтів, різні типи номерів та коефіцієнт завантаженості. В цьому ракурсі лікарня розглядається як готель спеціального типу, де перебування клієнтів зумовлено специфічними ознаками, які не дозволяють здійснити приборкання хвороби в домашніх умовах. До речі, такий підхід дозволить обрахувати вартість перебування пацієнта в цьому готелі окремо від надання чисто медичних послуг. І хоча це вразливо в політичному плані, перенести вартість такого перебування до складу платних послуг. Принаймні це дозволить покращити якість хоча б утримання ліжкового складу. Зрештою, і сьогодні умови перебування в різних лікарнях істотно відрізняються, і люди готові платити за елемент комфорту, як це вони здійснюють в готелях різних класів.

Повернемося до моделювання медичної інфраструктури на профілі модельних районів. На жаль, наведена вище структура закладів має низку вад, які не дозволяють її вважати універсальною, що є обов'язковою умовою створення АТО. Ця структура пропонувалась для пілотних регіонів, і при цьому не враховувалась та обставина, що більшість промодельованих районів має менше 350 тисяч мешканців. Традиційно лікарні для дорослих та дітей були розділені, і для їх змішування потрібні вагомні підстави. Також некоректним

³⁰ Зокрема кількість лікарів визначена Постановою КМУ від 28 червня 1997 р. № 640 «Про затвердження нормативів потреб у стаціонарній медичній допомозі в розрахунку на 10 тисяч населення».

³¹ Насправді нині пропонується ідея зафіксувати середню кількість ліжок на рівні, який існує в країнах Східної Європи, тобто 65, з них 45, 5 – у лікарнях інтенсивного лікування. Виходячи з цих показників, будуть розраховуватись норми навантаження на персонал.

видається віднесення спеціалізованого медичного центру до установ вторинного рівня надання медичної допомоги. За своїми завданнями він відноситься до третинного рівня. Є також сумніви в доцільності розміщення пологового відділення в лікарні інтенсивного лікування, оскільки пологи – стандартний фізіологічний акт, час настання якого чітко прогнозується, тому розміщення центру допомоги при пологах доцільно створювати в лікарні планового лікування, а краще залишити як окрему медичну установу. Чи навіть передати на рівень первинної медицини.

Деякі послуги, які надаються в лікарні інтенсивного лікування другого рівня, дитячій лікарні інтенсивного лікування та лікарні відновного лікування не передбачені в округах з чисельністю жителів менше 350 тисяч. З огляду на вимогу повноти послуг, що надаються мешканцю незалежно від місця проживання, необхідно припустити, що для отримання таких послуг громадяни будуть відвідувати ці бюджетні установи у госпітальному окрузі з чисельністю жителів понад 350 тисяч жителів. У структурі кошторису витрат на фінансування бюджетних установ можна окремо виділити видатки на відповідні підрозділи (відділення) і розрахувати видатки на жителя лише за цими програмами, що стане основою для міжбюджетних розрахунків між бюджетами районів.

З огляду на вищесказане, коректно розглядати лише район, визначений для значення середнього, оскільки він налічує понад 350 тисяч жителів.

Для коректного розміщення в модельному районі бюджетних установ охорони здоров'я вторинного рівня.

Громади	Кількість жителів	ЛІЛ	Дит.-ЛІЛ	ЛВЛ	ЛПЛ	ПАЦ	Хос-піс	КДЦ	СШД (бригади)	СШД (установи)
1	3,7								1 (ф)	1
2	5,5								1 (ф)	1
3	6,9							1	1 (л)	1
4	8,2								1 (ф)	1
5	9,8							1	1 (ф)	1
6	11,4								1 (ф)	1
7	13,2							1	1 (л)	1
8	15,5						1		1 (ф)	1
9	18,2							1	1 (ф)	1
10	21,3				1				1 (л)	1
11	25,4				1			1	2 (л+ф)	1
12	32,6				1			1	2 (л+ф)	1
13	49,0				1		1	1	3 (л+2ф)	1
14	221,6	1	1	1		1	1	3	15 (5л+10ф)	5
Усього	442	1	1	1	4	1	3	10	32 (11л+21ф)	18

При розрахунку кількості бюджетних установ у модельному госпітальному окрузі бралось до уваги, що вказана структура є рекомендаційною. Для цілей розрахунку витрат і, відповідно, фінансового нормативу бюджетної забезпеченості в розрахунки не повинні включатись підрозділи, які дублюються чи є опційними (необов'язковими). Виходячи з цього, в лікарні інтенсивного лікування немає дитячого відділення, оскільки є окрема лікарня. Звичайно, можливі випадки, коли з усією сім'єю може статись нещастя – автокатастрофа, отруєння – і її потрібно помістити в одну лікарню, однак ймовірність такого випадку значно менша ніж випадки лікування окремо дорослих і дітей, а специфіка та необхідний досвід діагностики й лікування дорослих і дітей мають суттєві відмінності. Тому в таблиці визначено окремо лікарні для дорослих і дітей.

Як відзначалось вище, лікарня планового лікування створюється у випадку, якщо зона обслуговування становить більше 50-ти тисяч жителів. У моделі передбачається, що така лікарня створюється в чотирьох громадах, наступних за найбільшою, і обслуговують вони понад 200 тисяч мешканців, які проживають здебільшого на периферії району. В центральній громаді роль ЛПЛ бере на себе ЛІЛ.

Територіальний фактор відіграє роль і в розміщенні КДЦ. Практично вони створюються на базі існуючих поліклінік. Тому навіть у центральній громаді таких центрів декілька, які розміщені в різних мікрорайонах міста.

Хоча паліативна допомога не настільки затребувана, як послуги КДЦ, проте територіальне розміщення хоспісів має важливе значення, оскільки тут береться до уваги не разове, протягом короткого часу відвідування пацієнтів родичами, як ЛІЛ, а періодичне. Якщо прийняти за основу щотижневе відвідування родичами, то допустима відстань від місця їх проживання – 30–40 км. Таким чином у модельному районі закладається три хоспіси у різних частинах району. Звичайно, потужності цих хоспісів різні. В центральній громаді може бути декілька відділень. До розрахунку також бралось, що кількість населення, яке обслуговується хоспісом, становить не менше 30-ти тисяч жителів. У цьому випадку хоспіс розташовується також у громадах чисельністю понад 20 тисяч жителів для обслуговування сусідніх громад. Але в найбільшій громаді доцільно створити декілька хоспісів, територіально віддалених один від іншого. Завантаженість кожного з них становить 1 хоспіс на 50 тисяч жителів, тому в цій громаді планується розмістити 5 хоспісів.

Просторове розміщення бригад швидкої медичної допомоги є вирішальним для їх ефективної роботи. Виходячи з вимог часу, прибуття на виклик, такі бригади територіально розміщувати потрібно в кожній, навіть найменшій громаді незалежно від завантаження. У громадах понад 20 тисяч жителів починає відігравати роль норма завантаження. Тому в розрахунку встановлюється кількість бригад, що виконують обидві вимоги. В найбільшій громаді ці бригади розташовуються в п'яти територіально відділених приміщеннях, що дозволяє витримати вимогу доступу до пацієнта за 10 хвили після виклику. При цьому також потрібно враховувати, що бригади за своїм призначенням діляться на лікарські та фельдшерські (парамедичні). Їх співвідношення складає 1:2. У вищезгаданій таблиці враховується спеціалізація станцій швидкої допомоги.

Таким чином, модель передбачає 21 лікувальний заклад, не враховуючи станцій швидкої допомоги. Існуючий профіль такого району, як відмічалось вище, налічує 27,4 закладу.

Наведені розрахунки дають змогу визначити досить коректно витрати на утримання самих будівель та універсальних підрозділів закладів, тоді як кількість лікувальних відділень залежить від кількості жителів. У таких випадках при розрахунку штатів у кожній з установ, що є основою для складання кошторисів витрат, необхідно використовувати

навантаження на персонал за різними типами лікувальних відділень³². Проведення таких розрахунків є темою окремих досліджень³³.

Попри очевидні труднощі у виробленні конфігурації мережі лікарень в модельному районі, є деякі спрощення політичного характеру – при реорганізації легше уникнути спокуси закриття бюджетних установ, оскільки низка дільничних лікарень просто переводиться в статус амбулаторій, які переходять до компетенції органів самоврядування громади.

МЕЖІ ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДУ МОДЕЛЬНИХ АТО

Звичайно, розглянутий метод має свої обмеження. Він може застосовуватись лише для типу АТО, яка має високий рівень однорідності. З огляду на це, успіх може бути прогнозований лише після проведення адміністративно-територіальної реформи, яка якраз і задовольняє умову однорідності. Крім того, АТО повинні відповідати умові повноти та виключності повноважень. Тобто, переважна більшість споживачів послуг мають отримувати ці послуги саме в своїх АТО. Наразі хоча сільські райони і задовольняють умови однорідності, однак значна частка їх мешканців отримує послуги в місті обласного значення, де їх якість прогнозовано вища. Тому розрахунки модельних районів на базі нинішнього адміністративно-територіального устрою виявляються некоректними, адже картина реального користування послугами бюджетних установ тих же районів є досить спотвореною. Можна було б, звичайно, виділити лише «чисті» райони, тобто ті, які не створені навколо міст обласного значення, але це не вирішує проблеми однакової застосування методології для всієї України.

Метод передбачає дуже чіткий опис продукту, який очікує суспільство, представлене державними органами, від фінансування програм. Інакше кажучи, державний компонент повинен бути визначений і кількісно і якісно через чіткі та вимірювальні індикатори. Так, щодо середньої освіти основний кількісний показник – кількість випускників шкіл. Якісний – рівень їхніх знань, визначений через показники зовнішнього незалежного оцінювання. А от у сфері культури такі показники визначити важко. Очевидно, що тут залишатиметься орієнтація на утриманні мережі. Хоча поступове впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів поступово дасть можливість отримати більш чітке розуміння мети вкладення коштів на соціальну програму.

Хоча бюджетні аспекти відіграють вирішальну роль, використання методу модельних АТО допомагає вирішити також і інші завдання. Це стосується, наприклад, розрахунку штатних одиниць, вимірювання завантаженості на працівників та обладнання, пошуку оптимальної схеми управління, яка рекомендується органам самоврядування. Зрештою, це полегшує впровадження секторальних реформ, адже перевірка пропозиції на базі контрольних АТО, близьких за параметрами до модельних, дозволяє уникнути помилок, неминучих при впровадженні новацій.

Застосування методу модельних громад несе певні політичні ризики. Хоча, по суті, це лише інструмент у руках, насамперед Міністерства фінансів, для побудови міжбюджетних відносин, однак політики можуть розцінювати його як тиск на органи місцевого самоврядування з метою змусити їх привести свою бюджетну інфраструктуру саме у відповідність до моделі. Зі сторони ЦОВВ дійсно є така спокуса і тому має бути створена система стримувань та противаг для того, щоб взаємовідносини сторін були рівними. Адвокатом органів місцевого самоврядування, природно, могли б бути асоціації місцевого самовря-

³² Базовим документом є Наказ МОЗ від 23 лютого 2000 року №33 «Про штатні нормативи та типові штати закладів охорони здоров'я».

³³ Матеріали для даного дослідження люб'язно надані Костянтином Надутим, хоча його погляди не зовсім збігаються з позицією автора. Зокрема він схильється до побудови лише дворівневої в адміністративно-територіальному плані системи управління охороною здоров'я, сконцентрувавши і вторинну і третинну допомогу на обласному рівні.

дування. Однак з огляду на тенденції переходу до авторитарного управління на це важко розраховувати. Тому баланс можна створити через переговори профільного міністерства та Міністерства фінансів. Перше зацікавлене в посиленні кількісних показників бюджетних установ, друге – у зменшенні видатків та їх ефективному використанні. Тому повинні бути вироблені обґрунтовані норми та нормативи якості, що адекватно сприймаються обома сторонами. Наприклад, у тій же середній освіті оптимальний норматив заповнюваності класів визначається в 25 учнів, оскільки саме цей показник є критичним, при якому результати незалежного тестування є найкращими. Тому планова наповнюваність класів у модельній громаді не повинна перевищувати саме цього показника, хоча реальна наповнюваність в конкретних громадах може бути і 30. Вище діють обмеження санітарно-епідеміологічного характеру.

Метод модельних громад можна застосовувати також і для місцевих органів виконавчої влади. Цей метод передбачає щорічне коректування моделі виходячи з демографічних показників, що вимагає певного інтелектуального ресурсу зацікавлених міністерств. Впровадження формульного розрахунку трансфертів після прийняття Бюджетного кодексу України на початку тисячоліття теж викликало сумніви у скептиків з приводу фахової спроможності працівників Міністерства фінансів та райфінвідділів освоїти нові технології. Але добротна підготовка реформи навіть через прихований спротив політичного керівництва дозволила подолати труднощі. Такий досвід успіху додає певності в тому, що і цей новий етап бюджетної реформи буде пройдений.

Зрештою, розумних альтернатив поки що не проглядається – скорочення мережі бюджетних установ продовжується хаотично і без видимих успішних результатів. Тому краще окреслити чіткі правила гри, зрозумілі для всіх учасників, ніж потім розводити руками в традиційному для пострадянського простору заклятті – «хотіли, як краще, а вийшло як завжди».



РОЗДІЛ 5

НАПРЯМИ ЗМІН У ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Реформування органів управління

Одне із завдань переформатування адміністративно-територіального устрою – створення ефективної адміністрації. Це стосується як органів самоврядування, так і органів державної влади – місцевих державних адміністрацій, територіальних органів ЦОБВ, судів, прокуратури, а також державних монополій.

Загальновідомо, що бюрократія схильна до самовідтворення та постійного розширення. Збільшення чисельності службовців органів місцевого самоврядування непрямим чином стримується через жорстку політику Міністерства фінансів, яке при розрахунку міжбюджетних трансфертів бере до уваги типові штати органів місцевого самоврядування³⁴. Звичайно, місцеві ради часто розширюють ці штати, але фінансування на них залучається за рахунок інших статей, що політично є досить чутливим.

Складніше з органами виконавчої влади як загальної юрисдикції, так і галузевої. Нормативними актами регулюється лише типова структура МДА³⁵. Якщо на рівні ОДА кількість працівників більш-менш адекватно відповідає функціям і завданням, поставленим перед нею, то з районним рівнем це набагато важче. На сьогодні регламентується загальна чисельність штатів РДА у цілому по області, а не в розрізі районів. Міністерство фінансів практично самоусувається від проблем їх функціонування, залишаючи за ОДА право регулювати питання чисельності службовців у райдержадміністраціях. Спроба привести ці штати до реальних потреб та збалансувати їх навантаження були в рамках адміністративної реформи, однак потерпіли прогнозоване фіаско. Адже РДА – орган, повноваження якого регламентовані низкою законів та підзаконних актів, деякі з яких прямо встановлюють кількість службовців для виконання тих чи інших функцій. І хоча навантаження на чиновників у маленькому Шацькому районі (5 тис. жителів) непорівняна із такою в Сімферопольському (понад 170 тис. жителів), однак чисельність працівників РДА зіставна. Зменшення ставок неминуче приводить до випадання (невиконання) функцій. Слід також брати до уваги необхідність резервування працівників на випадок хвороби, відряджень, відпусток, звільнень тощо. Марними є також спроби заставити одного працівника виконувати декілька функцій. По-перше, паперообіг обов'язкової звітності мало залежить від кількості населення в районі, – а це займає понад половину робочого часу чиновника. По-друге, одночасне виконання декількох функцій потребує високої кваліфікації від працівника, самовіддачі і вищого за середньостатистичний рівень інтелекту. Підібрати в маленькому районі відповідну кандидатуру і, що ще складніше, утримати її на мізерній зарплаті є досить проблематично. І взагалі рівень підготовки кадрів як в органах місцевого самоврядування, так і в МДА досить слабкий³⁶.

Слід також відмітити дублювання деяких функцій органів місцевого самоврядування міст районного значення, сіл, селищ та РДА, що спотворює картину реальної потреби в кадрах для регулювання тих чи інших питань суспільного життя

Реформа АТУ дає можливість вирішити проблему адекватності персоналу МДА поставленим завданням. Адже новостворені райони стають однорідними, тобто порівнюваними. Мінімальний район є все-таки досить чисельним для того, щоб створювати адекватний орган управління. Тим паче, чисельність працівників може бути прорахована виходячи з функцій, нормативного навантаження з урахуванням резерву. При цьому типова структура РДА як для мінімального району, так і для великого залишається однаковою,

³⁴ Постанова КМУ від 23.05.2009 №494.

³⁵ Постанова КМУ від 01.08.2007 №996.

³⁶ Детальніше це описано в книзі «Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи», видання Секретаріату Кабінету Міністрів України, 2008 рік.

але зі збільшенням чисельності жителів району зростає кількість працівників відділів та управлінь РДА. Тобто кількість працівників РДА (L) вписується у формулу:

$$L = s * N + c,$$

де N – кількість жителів району, s та c – коефіцієнти, що обраховуються шляхом рішення системи з двох рівнянь в точці, де N приймає значення мінімальне (150 тис. жителів), та в точці, де N відповідає значенню модельного району (442 тис. жителів). Саме для таких районів необхідно провести дослідження потреби в працівниках РДА.

Подібним чином необхідно врегулювати штати територіальних органів виконавчої влади.

Питання врегулювання типових штатів громад є навіть простішим ніж щодо МДА, незважаючи на те, що вони різних типів. Насамперед існує нормативне регулювання через встановлення типових штатів, що є орієнтиром для місцевого самоврядування. Крім того, низка міст здійснила дослідження функціонування апарату управління в рамках вироблення сертифіката якості за ISO-9001. І хоча сам сертифікат лише свідчить про те, що наявний персонал задовольняє вимоги щодо надання послуг населенню, однак це ще не означає, що його (персоналу) кількість не є надмірною. Хоча зіставлення кількості працівників у містах, що мають сертифікат ISO-9001, з кількістю населення дозволяє помітити певні тренди, що можуть свідчити про адекватність кількості працівників поставленим функціям та завданням. Тому такі міста як центри громад повинні стати базовими для визначення кількості працівників органів управління громад.

Специфікою формування цих органів управління є наявність працівників, які працюють віддалено від центрального поселення. Це стосується передусім спеціалістів із питань інженерної інфраструктури, земельних, соціальних працівників. Також у розрахунки штатів необхідно додавати старост, які хоча і не є службовцями місцевого самоврядування, однак працюють за контрактом і повинні включатись у розрахунки типових штатів, для того щоб Міністерство фінансів враховувало їх при формуванні видатків на органи управління місцевого самоврядування.

Таким чином, органи управління в АТО громади складаються з органів, що необхідні для управління АТО, та старост. Тому в поселеннях, кількість жителів яких є достатньою з огляду на навантаження на старосту, він може працювати на умовах повної зайнятості. В малих поселеннях староста буде отримувати компенсацію з бюджету громади за витрачений для суспільних справ час. У поселеннях до 200 мешканців це 0,25 ставки, в селах до 500 мешканців – 0,5 ставки, в селах до 1000 мешканців – 75% ставки.

Виходячи з модельних сільської та міської громад, пропонуються такі типові штати:

Посади, групи посад, функції	Кількість працівників		
	Сільська громада	Селищна громада	Міська громада
Населення, тис. осіб	8,5	15,6	33,7
Кількість поселень	15	22	26
Апарат виконавчого комітету ради			
Усього	24	22	28
Голова, секретар, заступники голови, керуючий справами громади	4	4	5
Фінанси, бюджет	3 (відділ)	5 (відділ)	7 (відділ)
Бухгалтерський облік (централізована бухгалтерія)	4 (відділ)	5 (відділ)	7 (відділ)
Правовий супровід діяльності ОМС	1	1	2 (сектор)
Освіта	1	0	0
Охорона здоров'я	1	1	0

Посади, групи посад, функції	Кількість працівників		
	Сільська громада	Селищна громада	Міська громада
Культура, спорт, робота з молоддю	1	1	0
Управління земельними ресурсами	1	3 (відділ)	3 (відділ)
Соціально-економічний розвиток, комунальна власність, закупівлі	1	1	2 (сектор)
Соціальне забезпечення	1	1	1
Житлово-комунальне господарство		3 (відділ)	4 (відділ)
Містобудування та архітектура	1	2 (відділ)	
Загальні питання та організаційне забезпечення	1	3 (відділ)	5 (відділ)
Обслуговування (робітники)	4	4	4
Виконавчі органи ради зі спеціальною компетенцією (юридичні особи) (самостійні)			
Усього	0	3	11
Освіта		3	5
Охорона здоров'я	0	0	3
Культура, спорт, робота з молоддю, спеціалісти	0	0	3
Чисельність працівників ОМС, УСЬОГО	24	35	47
СТАРОСТИ (поза штатом за контрактом)	6,5	10	13

Кількість старост рахується виходячи з профілю відповідної модельної громади.

Селищна громада є проміжною між міською та сільською громадами і практично вкладається в лінійну функцію залежності кількості працівників від кількості населення. Обрахунки коефіцієнтів s та c здійснюються виходячи з параметрів модельних міської та сільської громад (ставки старості теж враховуються). Таким чином, рівняння набуває такого вигляду:

$$L=1.17*N + 20.5^{37}$$

Вказані параметри корелюються з існуючими на сьогодні штатами у містах³⁸.

Розрахунок для мінімальної громад дає результат кількості управлінців 23,5, що є достатнім для виконання визначених законодавством повноважень.

³⁷ Ставки старост теж включаються у формулу, оскільки вони повинні враховуватись при розрахунках міжбюджетних трансфертів.

³⁸ Для порівняння нормативні штати міста Вінниці, що має сертифікат ISO-9001, на сьогодні складають 509 осіб. У Вінницьку громаду крім міста Вінниці увійдуть ще 21 сільська рада, сумарна кількість працівників у яких відповідно до нормативної чисельності складає 152 особи. Таким чином, разом із Вінницею це складає 654 особи. Розрахунки за формулою для Вінницької громади складають 605 осіб.

Зміни до бюджетного законодавства

ОПТИМАЛЬНА СИСТЕМА МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

При прийнятті рішення про доцільність проведення реформ бюджетні аспекти відіграють одну з найважливіших ролей. Від того, як зміниться баланс доходів та видатків, чи будуть ефективно використовуватись публічні кошти, залежить прийняття рішення про необхідність внесення змін в існуючий порядок відносин між суб'єктами міжбюджетних відносин. Особливо це важливо при проведенні адміністративно-територіальної реформи, яка зачіпає інтереси великого прошарку керівників місцевих органів публічної влади, стосується більшості галузевих структур на місцях, змінює характер взаємовідносин між органами самоврядування та органами державної виконавчої влади та між органами публічної влади за ієрархією адміністративних рівнів.

З огляду на бюджетні аспекти, оптимальною системою вважається та, що забезпечує такі параметри:

- рівні видатки на кожному рівні вибрані з урахуванням принципу субсидіарності, які не дублюються на інших рівнях;
- усі адміністративно-територіальні одиниці мають повний перелік бюджетних установ, які забезпечують виконання передбачених відповідним рівнем повноважень без делегування цих повноважень іншому рівню;
- видаткові повноваження повинні бути максимально стандартизовані, завантаженість на бюджетні установи чи на працівників повинна бути максимально близькою, для того щоб можна було здійснювати порівнюваність різних адміністративно-територіальних одиниць;
- дохідні джерела на одному адміністративно-територіальному рівні повинні бути однаково доступними для різних АТО цього рівня;
- закріплення відповідних податкових джерел повинно відбуватись для забезпечення виконання принципу невідворотності їх сплати до відповідного місцевого бюджету;
- щодо місцевих податків, потрібно мати можливість регулювання їх ставок місцевими радами для забезпечення гнучкості бюджетної політики органів місцевого самоврядування;
- обсяг власних ресурсів повинен бути суттєвим. У цьому випадку зростає незалежність органів місцевого самоврядування від політичних та економічних впливів, а також відповідальність за вироблення місцевої політики;
- дотаційність місцевих бюджетів не повинна бути занадто високою, для того щоб існувала зацікавленість органів місцевого самоврядування в нарощуванні доходних джерел. У всякому разі вона не має перевищувати 50% усіх доходів;
- рівень дотаційності за сукупністю адміністративно-територіальних одиниць одного рівня повинен бути однаковим для всіх рівнів, тобто, якщо загальна дотаційність місцевих бюджетів 40%, то співвідношення джерел закріплених доходів для різних рівнів АТО повинно бути таким, щоб указана дотаційність була однаковою для всіх груп АТО;
- трансфертна політика має забезпечувати повноту виконання тих повноважень, щодо яких держава здійснює певну політику і які умовно називаються «делегованими», з іншого боку, дотації не повинні зменшувати активність органів місцевого самоврядування в роботі над доходами. Оптимальним варіантом був би такий рівень дотацій, при якому різниця між обсягом закріплених доходів та трансфертів між найбагатшими та найбіднішими місцевими бюджетами в розрахунку на мешканця знаходилась в межах 20—40%;
- що ж стосується власних повноважень, то трансфертна політика повинна гаран-

тувати не так забезпечення певних видаткових повноважень, як рівень дохідності місцевого бюджету в частині місцевих податків, які прийнято називати власними (в основному прив'язані до нерухомого майна);

- трансферти на виконання делегованих повноважень повинні надходити безпосередньо з Державного бюджету до кожного місцевого бюджету. Тут можливі варіанти: або в законі про Державний бюджет затверджуються всі трансферти, або фіксується загальний обсяг трансфертів, який потім перерозподіляється за чіткою формулою місцевими органами виконавчої влади;
- універсальність та адекватність трансфертної політики. Інакше кажучи, сукупність місцевих бюджетів, щодо яких здійснюється єдина трансфертна політика, повинна бути однорідною. В іншому випадку розрахунки, здійснені на базі бюджету однієї адміністративно-територіальної одиниці, не можна буде перенести на інший. Залишатиметься спокуса вимагати особливих підходів з огляду на специфічність умов тієї чи іншої місцевості.

Вказані ознаки не є вичерпними. Для того ж, деякі умови виконати важко навіть у країнах розвинутої демократії. Наприклад, умову низької дотаційності в Україні складно реалізувати через досить низьку ставку податку на доходи фізичних осіб – основного податкового джерела місцевих бюджетів, що є найнижчою в Європі. Виходячи з макропараметрів місцевих бюджетів, загальний обсяг трансфертів перевищує 30% їх величини, що з огляду на велику диференціацію місцевих рад дає досить великий розкид у дохідності та залежності від дотації. Важко говорити і про затвердження єдиного трансферту до місцевих бюджетів з наступним перерозподілом органами виконавчої влади. З огляду на зрощення самоврядних та державних функцій, у місцевих державних адміністраціях забезпечити неупередженість при розрахунку трансфертів є неможливим.

Разом із тим, вказані критерії повинні бути орієнтиром при прийнятті рішень щодо змін у системі владних та видаткових відносин, зокрема, при проведенні реформи адміністративно-територіального устрою та реформи місцевого самоврядування.

ЗМІНИ ДО МЕТОДИКИ РОЗРАХУНКУ ТРАНСФЕРТІВ

Проведення адміністративно-територіальної реформи дасть можливість замінити методику розрахунку місцевих бюджетів від розрахунку на макрорівні до використання методу модельних АТО. Це серйозно укріплює прогнозованість у формуванні місцевих бюджетів та відкриває перспективи для багаторічного планування, залучення позик та переходу на більш досконалі методики планування місцевих бюджетів, зокрема, програмно-цільовий метод.

Загальна формула вирівнювання така:

$$T = \alpha \cdot (V - D),$$

де T – розмір трансферту,

α – коефіцієнт вирівнювання,

V – планований обсяг видатків місцевого бюджету, що беруться до розрахунку трансфертів,

D – прогнозований обсяг доходів місцевого бюджету, що беруться до розрахунку трансфертів.

Якщо T більший нуля, такому місцевому бюджету передбачається дотація, якщо менший – з нього вилучаються кошти. Як планований обсяг видатків, так і прогнозований обсяг доходів, розраховуються відповідно до формул, що підвищує рівень неупередженості. При цьому основним показником при розрахунку доходів є індекс податкоспроможності місцевого бюджету, який показує, скільки доходів у розрахунку на мешканця збирається

в бюджеті стосовно до такого середнього показника в Україні. Планований обсяг видатків складається з планованих обсягів видатків за галузями. Коефіцієнт вирівнювання застосовується лише до бюджетів, де передбачено вилучення.

Формула є надзвичайно жорсткою, фактично не стимулює нарощування доходів органами самоврядування і відноситься до виду вирівнювання за видатками. Адже збільшення доходів зменшує обсяг дотації, і таким чином розмір бюджету залишається однаковим. У перші роки після прийняття Бюджетного кодексу обсяг доходів розраховувався з урахуванням індексу податкоспроможності за попередні три роки з однаковою вагою цих показників за роками. Це давало переваги тим місцевим бюджетам, у яких спостерігалась динаміка зростання цього індексу, адже брався усереднений його показник. Така «гонка за лідером» стимулювала місцеве керівництво. Однак з часом Міністерство фінансів визначило, що «дарувати» місцевим бюджетам додаткові кошти є неприпустимою розкішшю, і в наступні роки формула розрахунку доходів удосконалювалась з метою якнайкращого збігу прогнозу та фактичного виконання показників доходів.

Більш доцільно було б змінити формулу таким чином:

$$T=V - \alpha D,$$

що означає, що не увесь обсяг доходів береться до розрахунку, тоді, як плановий показник видатків гарантований.

Подібна формула застосовується у Польщі. У випадку, якщо доходи на душу населення не перевищують середні понад 15%, розрахунок дотації ведеться як для середньостатистичного показника. Це дає непогану фору для більш успішних органів самоврядування.

Подібний підхід можна було б застосувати і для України після проведення реформи адміністративно-територіального устрою, органи самоврядування стануть порівнюваними хоча б за наявністю бюджетних установ. Адже наразі видаткові повноваження в місцевих бюджетах одного рівня істотно відрізняються через відсутність бюджетної інфраструктури чи її велику строкатість.

Розрахунки видатків за галузями на сьогодні здійснюються в розрахунку на споживача, тобто за лінійною функцією, що починається в центрі координат. Однак більш коректно обраховувати, як це показано на прикладі видатків на функціонування органів місцевого самоврядування за лінійною функцією, що не починається з нуля, а має початкову складову. Необхідність початкових постійних видатків показана вище при розрахунках мінімального розміру АТО. Таким чином, універсальна для всіх видатків формула матиме такий вигляд:

$$V=HN+C,$$

де V – обсяг видатків;

H – фінансовий норматив бюджетної забезпеченості;

N – кількість споживачів послуг;

C – постійна складова, що відповідає мінімальному обсягу видатків.

H та C обраховуються виходячи з обрахунку видатків на мінімальній АТО та на модельній.

Слід зауважити, що постійну складову C у наведеній вище формулі однозначно необхідно застосовувати лише для обрахунку видатків на органи управління, де частка оплати персоналу є дуже значною, тому типові штати серйозно впливають на обсяг видатків. Водночас для інших галузей доцільно дотримуватись принципу «пропорційно до кількості споживачів», тобто постійна складова дорівнює нулю. В цьому випадку обрахунки нормативу H слід здійснювати лише на базі модельної АТО.

Ще одна необхідна зміна в методиці розрахунку трансфертів – врахування потенційних, а не реальних споживачів послуг. Це знівелює спокусу місцевих органів стимулювати збільшення кількості споживачів. Наприклад, нині видатки на утримання шкіл-інтернатів розраховуються виходячи з кількості вихованців. Звичайно, області зацікавлені в їх збіль-

шенні. Доцільніше було б орієнтуватись на показник середньої частки вихованців шкіл-інтернатів серед дітей шкільного віку в цілому по Україні. Тоді видатки будуть обраховуватись як добуток фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на цей показник і на кількість дітей шкільного віку. Так само потрібно відмовитись від подушного обрахунку спеціальних категорій громадян, наприклад, випускників медучилищ чи учнів ПТУ. В іншому випадку, якщо потреба в таких суспільних послугах не є повсюдною, її слід передати на Державний бюджет. Адже після розділення функцій МДА та органів місцевого самоврядування в структурі МДА передбачається фінансовий орган, що буде адмініструвати фінансування державних програм на території.

Поміняється також структура трансфертів. Можливо, крім дотації вирівнювання на делеговані повноваження варто ввести також певне регулювання і щодо власних доходів. Звичайно, у випадку серйозного розширення бази власних доходів і не так жорстко, як тепер у частині регулювання обсягу видатків на делеговані повноваження.

Серйозні зміни очікуються в частині субвенцій місцевим бюджетам. Оскільки програми соціального захисту є суто державними, то і виплати повинні йти через Державний бюджет, які мають адмініструватись органами соціального захисту, що передбачається включити в структуру районних державних адміністрацій. Тому потреба в наданні субвенцій соціального характеру місцевим бюджетам зникне. Але зросте роль інвестиційних субвенцій. Очікується, що у зв'язку зі створенням Фонду регіонального розвитку лєвова частка всіх субвенцій капітального характеру буде йти через цей Фонд. Точкові субвенції можна буде виділяти лише при наявності окремих законів з обмеженим часом дії для розв'язання специфічних проблем локального характеру. Наприклад, подолання наслідків стихійного лиха.

НОВА СТРУКТУРА ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

Однією з умов надання статусу АТО є фінансова спроможність органів самоврядування. Бажано було б, щоб принаймні половина доходів місцевих бюджетів генерувалась за рахунок власних та закріплених податків та зборів. Нині ця вимога задовольняється лише для 20 відсотків сільських рад. Навіть після перерозподілу дохідних повноважень між районом та громадою ця цифра зміниться несуттєво. Адже делеговані повноваження залишаються домінуючими в структурі місцевих бюджетів (майже 85%), а обсяг коштів від головного джерела їх фінансування – податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), що закріплюється за доходами місцевих бюджетів, є досить невисоким. Встановлення чи не найнижчої ставки оподаткування особистих доходів у Європі (всього 15%) так і не привело до детінізації економіки, адже ефективна реформа соціальних фондів, зокрема, пенсійного, не проведена, а саме вони впливають на поведінку роботодавців та найманих працівників при прийнятті рішень сплати заробітної плати «в конверті». Тому загальний обсяг дотацій вирівнювання досягає 40% у структурі доходів, аби збалансувати фінансування соціальних програм, що делегуються до виконання органам місцевого самоврядування. При такому макропоказнику очевидно, що велика кількість АТО буде більш як наполовину залежати від дотацій з Державного бюджету. Такі бюджети є не просто дотаційними, а глибоко дотаційними. Звичайно, кількість таких бюджетів різко зменшиться, адже переважна більшість громад формується навколо економічно активних центрів, де ПДФО, що генерується на території громади, зараховується в основному до бюджету громади, де в більшості своїй проживають платники цього податку. На сьогодні цей податок зараховується до бюджету територіальної громади, де працює такий працівник, хоча проживає він дуже часто в сільській громаді, в якій слабкі джерела доходів від економічно активних підприємств. Більшість глибоко дотаційних громад буде серед сільських, однак і інші органи самоврядування, як на рівні громади, так і на рівні району, будуть серйозно залежати від трансфертів з Державного бюджету. Така залежність демотивує органи місцевого само-

врядування, заохочує утриманські настрої. Адже дотація надходить досить рівномірно і в повному обсязі, а от з податками, що перераховуються до місцевого бюджету, потрібно працювати. Але сваритись з платниками податків не хочеться – це все таки виборці.

Які заходи варто застосувати, аби збільшити обсяг доходів місцевих бюджетів:

- 1) Збільшення ставки податку на доходи фізичних осіб. Оптимальною видається ситуація, коли ставка податку на доходи підприємств та податку на доходи фізичних осіб є однаковою – 18 – 19%. Слід уникати градації ставки податку на доходи фізичних осіб, хоч якою спокусливою б не була ідея «прищемити товстосумів». Такий захід тільки сприяє тінізації, адже досить просто для роботодавця «розбити» фонд зарплати таким чином, щоб мінімізувати податкові виплати. Інша причина несприйняття різних ставок – зниження точності обрахунку прогнозованих доходів по першому кошику доходів місцевих бюджетів із застосуванням формули. Це ще більш актуальним стане після проведення адміністративно-територіальної реформи, коли на прями відносини з Державним бюджетом вийдуть майже півтори тисячі місцевих бюджетів замість 700 на сьогодні. Хоча і нині при розрахунках трансфертів з районних бюджетів до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ точність розрахунку доходів не досить висока.
- 2) Найбільш очевидною на сьогодні видається рішуча відмова від надання будь-яких пільг від сплати податків, що зараховуються до місцевих бюджетів. Пільги не тільки негативно впливають на фінансовий стан самоврядування. Вони розбещують платників податку. Наприклад, у багатьох випадках поля не засіваються і не обробляються, тому що власник чи орендар, звільнений від сплати фіксованого податку, не несе за це ніякої відповідальності і тримає землю виключно для спекулятивних цілей. За розрахунками при відміні пільг навіть до проведення реформи адміністративно-територіального устрою кількість глибоко дотаційних місцевих бюджетів зменшиться до 20%. Особливо небезпечна соціальна пільга з податку на доходи фізичних осіб, яка нині з'їдає до 60 відсотків доходів сільських громад. Не менш небезпечний своєю непрогнозованістю податковий кредит з цього податку.
- 3) Розширення бази оподаткування. По ПДФО є ще резерв, наприклад, через збільшення ставки податку на відсотки з депозитів. Взагалі, відсотки на депозити – пасивний дохід, який у цивілізованих країнах оподатковується за ставкою, вищою ніж доходи від активних операцій. У нас неоподаткування відсотків з депозитів пояснюється турботою про вкладників, хоча насправді це є премією банків. І, звичайно, не можна встановлювати градацію ставок з оподаткування відсотків на депозит, оскільки це спонукає банки відкривати банківську таємницю про вкладників, для того щоб податкова служба могла звірити дані від різних банків про вклади однієї особи в частині перевищення порогу для оподаткування.
- 4) Зміна часток ПДФО між рівнями місцевих бюджетів. Добре збалансованою бюджетною системою вважається та, де рівень дотаційності в цілому за рівнями є однаковий. Розподіл часток ПДФО повинен відповідати розподілу обсягу видаткових повноважень між рівнями. У зв'язку з передачею повноважень з вторинної медицини на районний рівень обсяг видатків з бюджетів нинішніх міст обласного значення зменшується майже на третину. Відповідно необхідно змінити розподіл часток ПДФО. Оптимальне співвідношення оцінюється як 50:25:25 (громада:район:область).
- 5) Збільшення обсягу власних доходів. Від обсягу власних доходів залежить рівень надання комунальних послуг, забезпечення благоустрою території, стану вулиць, доріг, прибудинкових територій. Бажано, щоб видатки на делеговані та власні повноваження були теж приблизно однаковими. Серйозним джерелом надходжень до місцевих бюджетів могло б стати оподаткування нерухомості, яка поділяється на дві складові – земля та майно (будівлі, споруди).

Однак при цьому повинні виконуватись такі обов'язкові для таких податків умови:

- майновий податок є виключно місцевий і може зараховуватись лише до доходів, що не враховуються до розрахунку трансфертів (кошик доходів №2);
- пільги надаються виключно радою, до бюджету якої зараховується податок, за деяким виключенням (земля під дипломатичними представництвами, зони відчуження);
- не повинні надаватись пільги з цього податку виходячи зі статусу платника, такі пільги допускаються тільки щодо специфічних якостей об'єкта оподаткування;
- місцева рада повинна мати право встановлення ставок з податку в межах, встановлених законом;
- базою оподаткування є ринкова ціна нерухомості.

Наразі серйозно може сприйматись тільки пропозиція комплексного оподаткування лише землі без пільг та вилучення. Не оподатковуватись повинна тільки земля суспільного користування. Інші, в тому числі, земля сільськогосподарського призначення, земля під багатоквартирною забудовою, повинна підлягати оподаткуванню. Тим паче, території, де штучно обмежується доступ публіки, наприклад, шляхом встановлення шлагбаумів для проїзду транспорту, для цілей оподаткування, повинні вважатись такими, що не є публічними, і відповідно включатись в базу оподаткування. Ставки оподаткування мають встановлюватись у певних межах всіма рівнями АТО залежно від обсягу компетенцій, що їм надаються в частині власних повноважень. Мінімальна сумарна ставка податку, яка виправдовує його провадження, є 1% від ринкової вартості землі. Податок на землю має зараховуватись лише до бюджету громади.

Запровадження цього податку вимагатиме певної політичної сміливості та відповідальності органів самоврядування, що прийматимуть такі рішення, оскільки йдеться про оподаткування виборців. Фактично право на регулювання ставок податків на нерухомість у великих межах і є однією з найвагоміших ознак самостійності та відповідальності органів місцевого самоврядування. Прийняття таких рішень під силу лише досить потужним громадам. І це буде одним зі стримуючих факторів від необґрунтованого дроблення АТО.

Повністю оподаткування нерухомості можливе тільки після удосконалення адміністрування податку на землю та звикання платників податку до необхідності його справляння. До того ж, останні тенденції в оподаткуванні нерухомості в світі свідчать про поступову відмову від оподаткування будівель і підсилення земельної складової. Податок на будівлі є складним в адмініструванні і досить несправедливим, оскільки оподатковується майно, яке не є капіталом і не дає відчутної вигоди. Тоді як вартість земельної ділянки, де розташована будівля, достатньо чітко корелює з вигодами, що їх отримує власник чи володільць землі залежно від її (ділянки) місця розташування. У Франції, наприклад, окремо оподатковується земля забудована (житлова, промислового значення) та незабудована (сільськогосподарського призначення).

ПОКРАЩАННЯ ОДНОРІДНОСТІ ДОХОДІВ

Сама по собі дотаційність не є критичною в політичному плані, як розкид цієї дотаційності в розрахунку на жителя. Особливо хворобливо сприймаються випадки вилучень, тобто передачі коштів з місцевого до Державного бюджету.

Оскільки видатки в розрахунку на мешканця в різних бюджетах близькі, бо розраховуються за єдиними фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, розкид дотацій (вилучень) зумовлений великою різницею у фіскальному потенціалі місцевих бюджетів. Найкраще цей показник характеризується т.з. контингентом надходжень, тобто загаль-

ною сумою податкових надходжень, що акумулюються на території ради базового рівня³⁹. Використовувати цей показник коректно, оскільки сьогодні до бюджетів міст обласного значення зараховується 75% податку на доходи фізичних осіб, тоді як для міст районного значення, сіл, селищ – лише 25%. Контингент же показує обсяг цих доходів до їх розщеплення між бюджетами різних рівнів.

Якщо проаналізувати контингент надходжень по всьому масиву АТО базового рівня відповідно до діючого адміністративно-територіального устрою, то середній показник фіскального потенціалу, тобто відношення рівня контингенту на мешканця до загального рівня по Україні теж до мешканця, то цей показник складає 0,31⁴⁰. При цьому середнє відхилення становить 74%, а більш вживаний у статистичних дослідженнях показник розкиду значень, тобто стандартне відхилення становить 128%. Для міст обласного значення ці показники такі: фіскальний потенціал – 1,37, середнє відхилення – 41%, стандартне відхилення – 57%. Для міст районного значення, сіл, селищ ці показники такі: фіскальний потенціал – 0,29, середнє відхилення – 71%, стандартне відхилення – 124%. Таким чином, помітна досить велика різниця між фіскальними можливостями міст обласного значення та іншими територіальними громадами. Фіскальний потенціал міст обласного значення у 4,67 рази більший за показник міст районного значення, сіл, селищ. Крім того, розкид даних для всіх бюджетів базового рівня досить значний.

Аналіз моделювання громад показує такі результати:

середній фіскальний потенціал – 0,48, середнє відхилення – 61%, стандартне відхилення – 92%.

Можна також привести ці параметри окремо для громад різних типів.

Для міських громад: середній фіскальний потенціал – 0,82, середнє відхилення – 50%, стандартне відхилення – 71%.

Для селищних громад: середній фіскальний потенціал – 0,42, середнє відхилення – 49%, стандартне відхилення – 74%.

Для сільських громад: середній фіскальний потенціал – 0,26, середнє відхилення – 47%, стандартне відхилення – 66%.

Таким чином, спостерігається зменшення розкиду показників фіскального потенціалу. Відношення між середніми показниками цього параметру для міських та сільських громад становить 3, а для міських та селищних – 1,9, що свідчить про зменшення диспропорцій між АТО після проведення реформи. Оскільки фіскальний потенціал навіть для міських громад менший одиниці, це свідчить про те, що більшість великих міст з високим рівнем фіскального потенціалу після приєднання навколишніх сіл з низьким потенціалом понизить сумарний потенціал об'єднаної громади. Варто нагадати також, що змінюється структура закріплених доходів. Крім цього, перехід до розрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості за методом модельних АТО дозволить збільшити обсяг фінансових ресурсів, необхідних для виконання делегованих повноважень, а, отже, і загальний обсяг дотацій. При цьому очевидно, що кількість бюджетів, у яких передбачається вилучення до Державного бюджету, істотно зменшиться, якщо такі взагалі залишаться. Це різко зменшить також спекуляції на тему «хто кого годує».

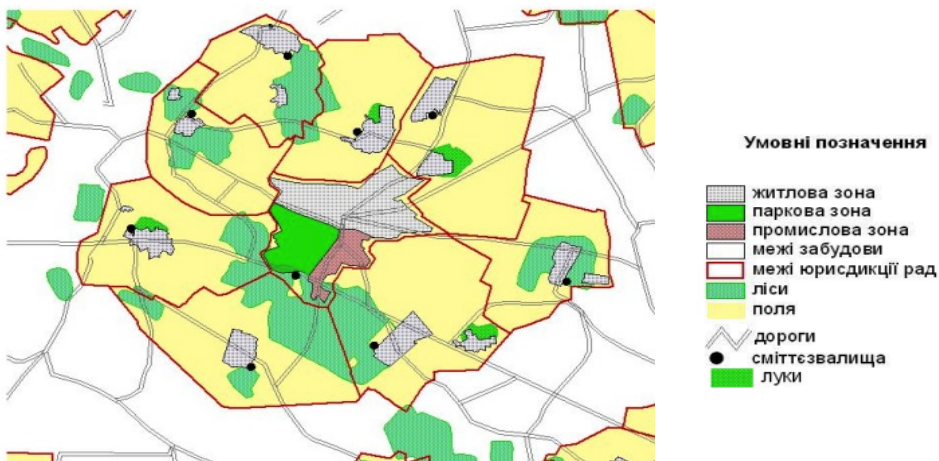
³⁹ Термін «контингент надходжень» є вживаним у середовищі фахівців.

⁴⁰ Розрахунки подані не стосовно до абсолютного значення, оскільки цей показник з роками зростає, а у відносних показниках, які з роками мало змінюються. Середній показник по всьому масиву даних досить малий, оскільки, як буде показано далі, малі показники фіскального потенціалу бюджетів сіл, селищ, міст районного значення, а їх понад 11 тисяч, проти 166 міст обласного значення, які мають високий потенціал.

Зміни в інших секторах

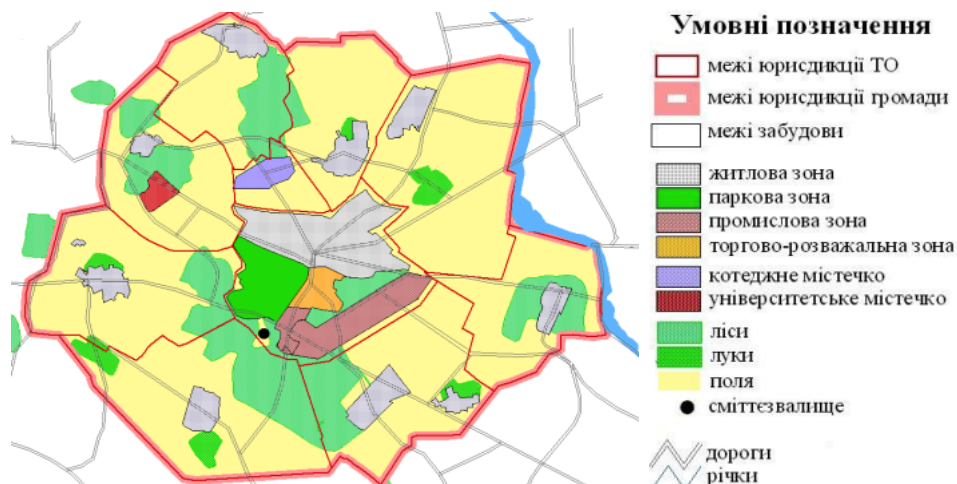
Найбільш вагомі зміни, що стануть очевидними внаслідок реформи адміністративно-територіального устрою, стосуються методології просторового планування території. На сьогодні головним документом є Генеральний план поселення. Однак він не поширюється на території, що не входять у межу забудови. Між тим, використання землі за межами поселення серйозно впливає на розвиток як цього поселення, так і сусідніх. Це стосується, наприклад, охорони довкілля, тому досить велику частину Генерального плану займають обмеження та умови використання земель саме за межами забудови, які відповідна рада повинна узгоджувати із сусідніми органами місцевого самоврядування. А це серйозно уповільнює його розробку та значно здорожує. Ускладнює проблему і той факт, що суттєва частка органів місцевого самоврядування не має генеральних планів або вони дуже застаріли. Для їх оновлення немає коштів, а в більшості випадків і потреби. Переважна більшість сільрад об'єднують не одне, а декілька сіл, і робити Генеральний план для кожного з них без очевидних переваг видається марним витрачанням коштів.

Генеральні плани населених пунктів



Утворення громад, що охоплюють досить значну територію, дає змогу визначити головним планувальним документом Схему використання земель громади чи План використання земель громади. Такий документ поєднує в собі елементи як містобудівного планування, так і плану використання земель для інших потреб – сільськогосподарських, лісових, рекреаційних, тобто всі типи використання земель, передбачені законодавством. Незаперечними перевагами такого плану можна вважати стикування його меж з межами такого ж плану сусідських громад та повноту опису. Оскільки громад планується створити не більше, як півтори тисячі, такі плани неважко виготовити і підтримувати в належному стані. Завдяки такому плану з'являться перспективи опису комплексу будівель, які не можна віднести до поселень, оскільки там постійно мешканці не проживають, але які об'єктивно існують. Це стосується, наприклад, наукових центрів поза межами міст, дачних масивів чи військових частин.

Схема використання земель громади



Суттєвому коригуванню підлягатиме земельне законодавство. Закінчиться нарешті суперечка, хто веде реєстр земель: і це буде не Мін'юст, не Держкомзем, а відповідний виконавчий орган громади. Для уникнення зловживань з його боку відповідні бази зберігатимуться в електронних депозитаріях Держкомзему. Тобто активні операції з управління земель здійснюватимуться громадою, але відповідні рішення вступатимуть у силу лише після перевірки та внесення їх у базу Держкомзему. Звичайно, при цьому враховуватиметься Генеральний план громади, що теж повинен погоджуватись з місцевою державною адміністрацією, відповідальною за ефективне управління землею. Передбачається, що це повноваження буде надано обласній державній адміністрації.

Зміни стосуватимуться практично всіх галузей народного господарства, передусім тих, що будуть децентралізовані, – освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, а також розробки стандартів надання суспільних послуг на базі модельних АТО. Навіть проста перевірка можливості застосування норм законопроектів щодо надання суспільних послуг істотно зменшить ймовірність появи яскравих прожектів передвиборного характеру. Або вони не зможуть бути технічно реалізовані, або їх ціна буде непосильною для бюджету. Адже обрахунки вестимуться на нехай віртуальній, але досить типовій бюджетній інфраструктурі. І коректність таких розрахунків може бути перевірена спеціалістами, які працюють як у центрі, так і на території, як в органах виконавчої влади, так і в органах місцевого самоврядування.

У зв'язку з децентралізацією влади кардинально зміниться політичне життя в Україні. Посилення значення органів місцевого самоврядування істотно зменшить ціну мандата народного депутата. Відповідальність за місцеву політику депутатів місцевих рад зростає, що спонукатиме до вироблення методології відбору та підготовки місцевих обранців. Нарешті з'явиться партійна ідеологія щодо місцевого самоврядування у провідних політичних сил. Та й кандидатів до парламенту слід відбирати з-поміж депутатів місцевих рад, які довели свою спроможність забезпечувати успіх місцевих програм. Посилення ролі депутатів місцевих рад суттєво знизить вагомість аргументів на користь мажоритарної складової у виборах до Верховної Ради України. В цьому випадку народний депутат представлятиме не територію, а ідеологію партії, що підвищить його відповідальність. Також знизяться спокуси політичного шантажу у вигляді лобювання виділення коштів на окремі території.

Розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій значно посилять вимоги до фахового рівня спеціалістів, які працю-

ють в обох гілках публічного управління. З одного боку, постійний «дамоклів меч» призупинення рішень органів місцевого самоврядування змушуватиме їх ретельніше проробляти документи. З іншого боку, працівники МДА теж повинні бути добре вишколені, адже необхідність звернення до суду у випадку призупинки рішення органу самоврядування зрівнює шанси сторін і поразка в судовому поєдинку шкодитиме іміджу голови МДА, який представляє державу.

Конституційні обмеження реформи

Конституція України містить низку статей, що стосуються організації влади на території. Це насамперед такі розділи: 9. «Територіальний устрій України», 10. «Автономна республіка Крим» та 11. «Місцеве самоврядування», а також низка статей, які стосуються діяльності місцевих державних адміністрацій (статті 118, 119), повноважень Верховної Ради України (стаття 85, п.п. 28), 29), 37 та стаття 92 п.13).

З огляду на низьку ймовірність внесення змін до Конституції на перших етапах проведення реформ, необхідно проаналізувати, яким чином запропоновані зміни в територіальній організації влади вписуються у вимоги Конституції.

Характерно, що розділ 9 називається «Територіальний устрій», а не «Адміністративно-територіальний устрій». Практично це може означати визначення територіальної організації проживання мешканців, а не територіальної організації органів влади. Остання теза підтверджується наявністю розділу 10 та 11, які якраз і визначають організацію органів влади на території.

Отже, відповідно до статті 133 «Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села». Далі йде перелік областей України, а також вказівка, що міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус.

Очевидно, що стаття має низку суперечностей. Насамперед тут вживається вже термін «адміністративно-територіальний устрій». Крім того, місто Севастополь не є містом у розумінні поселення, а є конгломератом поселень.

Якщо виходити з розуміння статті як організації поселень, то можна передбачити відмінності в їх типах, тобто село, селище, місто, що констатується як факт історичного формування поселенської мережі. Однак ми маємо також і елементи сукупності цих поселень – район, область, а також можливі складові – район у місті, які можуть вже розглядатись як елементи владної організації суспільства.

Поняття «адміністративно-територіальна одиниця» в статті 133 не фігурує. Однак Конституційний суд України визначив, що «адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування»⁴¹.

Таким чином, перелічені в 133 статті елементи не є автоматично адміністративно-територіальними одиницями. Вони стають ними або окремо, або в поєднанні лише у випадку, якщо такий конгломерат відповідає певним критеріям формування АТО. Як підтвердження цієї тези слід звернутись до статті 140 Конституції України, де вводиться поняття добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, що в сукупності може розглядатись як субстанція для створення органів самоврядування на території цього об'єднання. Тим же Конституційним судом визначено, що «умови та по-

⁴¹ Рішення Конституційного Суду України №11-рп/2001 від 13 липня 2001 року.

рядок об'єднання сіл, селищ, міст мають визначатися законом»⁴², тим самим легітимізуючи створення АТО, яка включає в себе місто, села, селища.

Уже нині за наявності майже 29 тисяч поселень є тільки трохи більше 11 тисяч сільських, селищних та міських рад, тобто значна частина таких рад містить у собі декілька поселень. Тому говорити, що АТО базового рівня повинно бути лише село, селище чи місто означає звинувачувати творців Конституції в незнанні реального стану речей.

Конституція дає перелік термінів, які можуть бути прийняті для визначення рівнів АТО. Для базового рівня найбільш прийнятна узагальнююча назва «громада», як похідна від поняття «територіальна громада», що означає сукупність жителів на території цієї самої громади. Щодо інших рівнів АТО, то тут поле маневру відсутнє – і розділ 9, і розділ 11, і статті Конституції, що визначають повноваження Верховної Ради України, містять терміни «район» та «область». Тому при здійсненні реформи потрібно послуговуватись лише цими термінами, хоча термін «округ» як визначення проміжного, другого рівня адміністративно-територіального устрою був би доречнішим, тим паче, що в практику починає входити термін «госпітальний округ». Для уникнення непорозумінь варто додавати лише означення «старий» чи «новий» район для відокремлення існуючих наразі районів від тих, що будуть сформовані в майбутньому.

Отже, Конституція не містить заборон для здійснення територіальної частини реформи організації влади на місцевому рівні. Реорганізація місцевого самоврядування на рівні громади теж вписується в конституційні рамки. А от створення повноцінного самоврядування на рівні районів та областей неможливе без внесення змін до статей 118 та 119 Конституції. Стаття 118 містить норму про підзвітність та підконтрольність місцевих державних адміністрацій відповідним радам, а також механізм ініціювання ними відставки голів місцевих державних адміністрацій. Водночас стаття 119 передбачає, що управління обласними та районними бюджетами здійснюють відповідні державні адміністрації. Ці норми потрібно змінювати, щоб забезпечити розділення функцій виконавчої влади та самоврядування.

Також спірною є норма, що рішення голів місцевих державних адміністрацій можуть бути скасовані головою місцевої адміністрації вищого рівня. Неоднозначною також є норма про те, що місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. У першому випадку, при чіткому розділенні повноважень між районною та обласною адміністраціями, особливо з огляду на те, що райони будуть суттєво укрупнені, доцільно запровадити прямі комунікаційні та ієрархічні зв'язки між районом та центром. У другому випадку необхідно уточнити, що мається на увазі під терміном «орган виконавчої влади вищого рівня». Доречно, щоб це був лише Кабінет Міністрів України, адже деконцентрація, тобто наділення місцевих державних адміністрацій власними функціями практично нівелює ієрархію територіальних органів виконавчої влади.

Конституційні зміни, що впливають з реформ органів влади на території

Очевидні поправки до Конституції України, які вже визріли, стосуються права районних та обласних рад створювати виконавчі органи. Безперечно також, що право вилучувати недовіру головам місцевих державних адміністрацій повинно бути вилучено із повноважень районної та обласної рад. Натомість потрібно визначити повноваження голів місцевих державних адміністрацій здійснювати контроль за відповідністю Конституції та законам рішень органів місцевого самоврядування, а також надати повноваження ко-

⁴² Рішення Конституційного суду №12 – рп/2002 від 18 червня 2002 року.

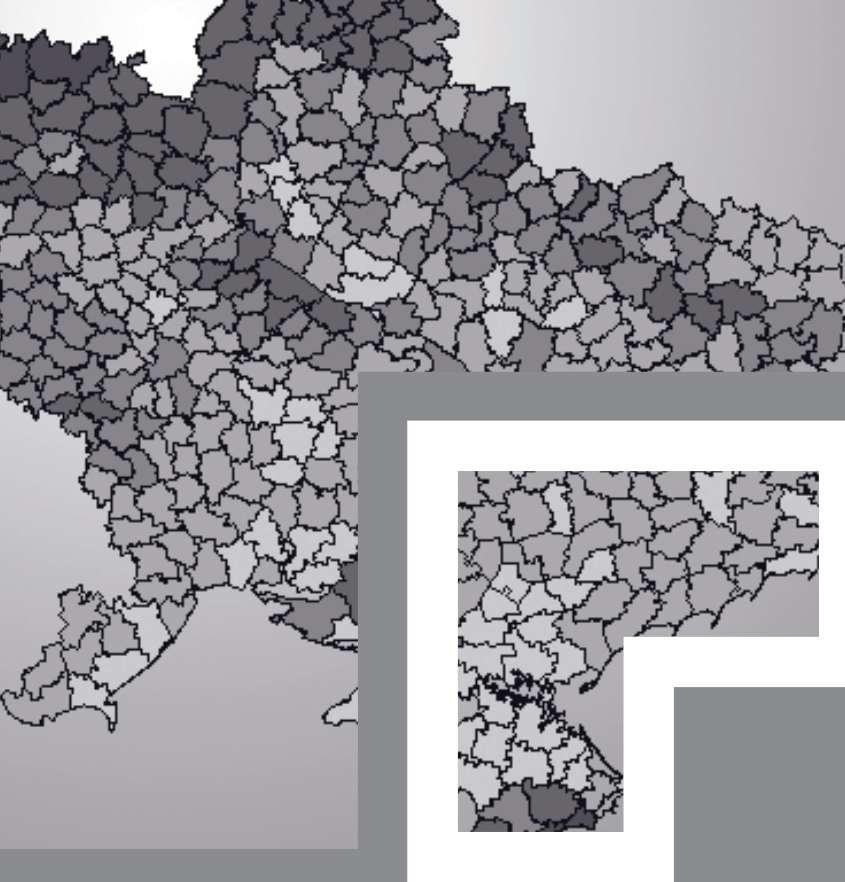
ординації територіальних органів виконавчої влади. Виходячи з принципу деконцентрації виконавчої влади необхідно встановити, що МДА підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України, замість «органів виконавчої влади вищого рівня». Для того, щоб уникнути зловживань та непорозумінь між Кабінетом Міністрів та Президентом, особливо в період їх «співжиття», коли вони мають різну політичну «розмальовку», слід окреслити, що порядок призначення голів МДА визначається законом.

Інші зміни, що потрібно внести до Конституції, стосуються уточнення положень у розділах «Територіальний устрій України» та «Місцеве самоврядування». Доцільно в розділі, який описує адміністративно-територіальний устрій, оперувати термінами саме територіальних утворень – АТО та поселень. Можливо, навіть відмовитись від переліку регіонів, що більше пасувало б для федеративної країни, хоча на сьогодні це досить чутлива в політичному плані пропозиція. А от у розділі, що описує місцеве самоврядування, варто застосувати конструкцію Європейської Хартії місцевого самоврядування, що визначає його як право та спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ, які належать до їхньої компетенції у інтересах місцевого населення. Причому використати положення не тільки четвертого параграфа Хартії, але й п'ятого, що встановлює, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено ніякому іншому органу. Включення цього положення дасть можливість розширити рамки маневру органів місцевого самоврядування, які нині сковані положеннями 19 статті Конституції України: «... органи місцевого самоврядування ... зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Уведення поняття «сфера компетенції» дозволяє встановлювати в законах норми, що відсилають до регулювання представницькими органами місцевого самоврядування низки процедурних та матеріальних норм. На сьогодні формальне трактування статті 19 Конституції правоохоронними органами як заборону для органів місцевого самоврядування самостійно вибирати форми реалізації їх повноважень фактично паралізує їх діяльність.

Для того, щоб узгодити норми статей 133 та 140, необхідно чітко зазначити, що місцеве самоврядування здійснюється на рівні громад, районів та регіонів. При цьому повноваження кожного рівня самоврядування визначається законом. Норми про «спільні інтереси територіальних громад» для районних обласних рад варто вилучити, якщо виходити з того, що їх компетенції чітко розділені. А от порядок обрання перших посадових осіб органів місцевого самоврядування на кожному рівні поки що варто залишити, хоча при цьому позбавити права голову громади головувати на сесії.

Необхідно скоректувати також повноваження Верховної Ради України щодо визначення межі поселень. Норма давно застаріла, її потрібно замінити на повноваження затверджувати адміністративно-територіальні одиниці та їх межі. Як таке, що порушує самостійність місцевого самоврядування, слід вилучити з повноважень Верховної Ради України призначення позачергових виборів до органів місцевого самоврядування – вказане питання занадто політизоване. На жаль, після повернення до редакції Конституції від 1996 року, Інститут Президента теж не гарантує неупередженість глави держави, тому право приймати рішення про «перезапуск» органів місцевого самоврядування слід надати Центральній виборчій комісії, яка повинна це здійснювати в автоматичному режимі після настання на те законодавчих підстав.

Слід внести зміни щодо норм, що стосуються Севастополя. Замість терміна «місто» доцільно ввести термін «спеціальний округ Севастополь».



РОЗДІЛ 6

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Реформа органів влади на території жорстко пов'язана з реформою АТО, більше того, без реформи АТО будь-які зусилля на покращання функціонування публічної влади на місцях та стійке економічне зростання приречені на невдачу. Однак у часі ці реформи можуть бути дещо розведені, адже якщо передача повноважень між органами влади може відбуватись перманентно, то визначення місця розташування органів влади – місцевого самоврядування, територіальних органів ЦОВВ та МДА повинно відбутись в достатньо короткий термін. Адаптація органів влади на новому місці відбувається, як правило, досить тривало і хворобливо, тому часті зміни в адміністративно-територіальному устрої вкрай небажані. Ще однією особливістю реформи адміністративно-територіального устрою є те, що її неможливо зімітувати, неможливо переконати ні виборців, ні експертне середовище, що вона вже проведена, але цього просто не помітили. Тому згадана реформа повинна готуватись дуже ретельно, адже яскрава її ілюстрація через перекроювання адміністративних карт неминуче викличе бурю емоцій.

Можна окреслити такі ризики проведення територіальної реформи⁴³ та заходи з їх мінімізації:

- 1) Зростання корупції – розширення повноважень місцевого самоврядування повинно супроводжуватись адекватним та домірним контролем;
- 2) Зростання місцевої бюрократії замість центральної – штати повинні бути чітко регламентовані;
- 3) Прогалини в правовому полі – юридичний супровід та контроль повинен бути впроваджений;
- 4) Політичний вплив – політична незалежність державного контролю повинна бути забезпечена;
- 5) Поляризація місцевої влади – статус державної служби повинен забезпечувати політичну нейтральність;
- 6) Деяка штучність – нові територіальні одиниці повинні бути зрозумілими для мешканців;
- 7) Місцеві державні адміністрації повинні діяти скоординовано з національною політикою.

Перед проведенням адміністративно-територіальної реформи повинна бути повна ясність для всіх осіб, які приймають рішення, в тому, який очікується кінцевий результат. Переробляти чи відмінити рішення означатиме відкинути реформування на десятиліття. Повинні бути пророблені етапи та сутність реформи як концептуально, так і в деталях. Після цього можна розширювати коло осіб, яких безпосередньо стосується проведення реформи, – депутатів місцевих рад, управлінців. Слід визначити потенційне коло прихильників та противників реформи.

Дуже важливим є етапність проведення реформи АТУ. В ідеалі її потрібно провести блискавично і одразу на всіх рівнях. Це мінімізує саботаж і дасть часовий резерв для адаптації нових органів влади. Однак ймовірніше, на проведення одночасних змін у політичній еліті не вистачить волі та хисту, тому можливі варіанти поетапного проведення реформи або у вигляді локального експерименту, або поступового порівневого реформування.

Для проведення експерименту в частині адміністративно-територіального устрою та організації влади необхідно дотримуватись таких умов:

- 1) Чітко визначити ціль. Що повинно перевірятись протягом експерименту, який предмет. Які гіпотези мають бути підтверджені чи спростовані.
- 2) Територія. Місце реалізації експерименту повинно бути репрезентативним, тобто

⁴³ Вказані міркування взяті із лекції Джона О'Рурка, експерта Головного директорату із зовнішніх відносин Європейської комісії на семінарі для представників країн Східного партнерства – Прага, 2010.

- вписуватись у межі середньостатистичних показників за площею, кількістю населення, типовою інфраструктурою.
- 3) Правове поле. Усі закони та підзаконні акти повинні виконуватись, за винятком тих положень, які прямо прописуються в окремому законі про проведення експерименту. При цьому відхилення від норм Конституції не допускається в жодному разі. Також не допускаються відсилання на підзаконні акти.
 - 4) Фінансове забезпечення. Як правило, видатки на проведення експерименту повинні стосуватись лише інвестиційних, оскільки у випадку надання додаткових коштів результати експерименту можуть трактуватись спотворено.
 - 5) Податкова база. Зміни в оподаткуванні можуть стосуватись лише тих податків, які чітко локалізовані. Не можуть бути задіяні в експерименті норми, що впливають на вільний рух капіталу, створюють для нього податкові лагуни, які сприяють перетіканню коштів з інших територій у спосіб, що суперечить принципу вільної конкуренції.
 - 6) Термін. Щонайменше один бюджетний період і не більше терміну каденції.
 - 7) Владні структури. Не можуть створюватись паралельні владні структури порівняно з законодавчо визначеними. Нові функції, що витікають з умов експерименту, повинні надаватись легітимно обраним (призначеним) органам влади.
 - 8) Індикатори успіху. Повинні бути визначені попередньо, бути однозначними та валідними.
 - 9) Контрольна група. Результати експерименту повинні порівнюватись з показниками в контрольній групі об'єктів, аналогічній за своїми параметрами тій, де застосовується експеримент.
 - 10) Моніторинг. Контроль за перебігом експерименту повинен бути постійним, у формі моніторингу. Документування має здійснюватись у наперед визначених форматах, що мінімізує суб'єктивний фактор. Повинен бути створений орган зі здійснення моніторингу.
 - 11) Рішення за результатами експерименту повинно прийматись органом, який приймав рішення про його запровадження.
 - 12) Можливості застосування на інших територіях. Повинні бути визначені ті специфічні ознаки територій, які можуть бути визначальними для прийняття рішення щодо адекватності застосування результатів експерименту.
 - 13) Повинні бути чітко визначені умови втручання зовнішніх факторів у перебіг експерименту, межі прийняття актів уряду чи передчасного зупинення експерименту.
 - 14) Фактори ризику. Априорі соціально-адміністративні експерименти зачіпають інтереси адміністративних еліт, тому слід очікувати серйозного спротиву як на етапі проведення експерименту, так і при оцінці його результатів. Необхідно визначити групи спротиву та підтримки.

Зазначені умови повинні бути продумані та формалізовані до проведення експерименту.

Очевидно, що дотриматись вищенаведених умов важко. Крім того, існують певні конституційні обмеження, на які однозначно вказуватимуть противники реформи, намагаючись її торпедувати. Практично для цілей експерименту є лише дві території, де немає ніяких конституційних обмежень щодо організації влади, – Севастополь та Київ. Севастополь – унікальна територія, де в мініатюрі сконцентровані всі елементи адмінтерустрою – поселення різних типів, субрегіональні утворення, географічні обмеження. Крім того, невирішеність питання ефективної організації влади у Севастополі істотно впливає на розвиток території та геополітичну ситуацію. Щодо Києва, то територіальний аспект децентралізації відіграє тут меншу роль, тому уряд не матиме потреби приймати болюче рішення із перекреслення карти. Хоча давно наболіле питання встановлення чітких меж столиці все одно

потрібно вирішувати. У той час, як прийняття закону про реформування органів влади, а саме розділення повноважень між Київрадою та КМДА, створення виконавчого органу Київради яскраво продемонструє, що влада насправді спрямована на здійснення реформи. Для зниження політичних ризиків необхідно також відновити райони в місті Києві зі своїми ексклюзивними повноваженнями.

Україна, найімовірніше, як і низка інших країн, що здійснювали реформу АТУ, змушена буде пройти через етап добровільного формування базових рівнів АТО. Хоча той же європейський досвід свідчить, що в добровільному порядку створюється не більше 5% дієздатних АТО, однак цей етап має виховну місію. Крім того, зарубіжна практика демонструє численні приклади, коли таке добровільне об'єднання відбувається при наданні громадам певних фінансових ресурсів чи преференцій. Політикум повинен звикнути до неминучості таких змін, а службовці – переконатись у тому, що в нових умовах цінуватимуться кваліфіковані кадри.

Технологічно цей етап добровільного об'єднання полягає у затвердженні процедури об'єднання. Досить важливо не попасти в інституційну пастку, визначивши, що рішення про об'єднання приймається на референдумі. Як уже відмічалось, визначення спроможності та дієздатності органу влади на території є прерогативою держави, тому застосування такої демократичної форми, як пряме волевиявлення, насправді приховує в собі величезні ризики торпедування будь-якого реформування. Крім того, остаточне рішення з оформлення результатів опитування все одно потрібно приймати органам самоврядування.

Необхідним елементом добровільного об'єднання повинні бути орієнтири нових громад, які вважаються такими, що відповідають критеріям дієздатних АТО. Для того щоб процеси об'єднань не були хаотичними, потрібно легітимізувати план утворення таких АТО в розрізі областей шляхом затвердження т.з. Перспективного плану формування дієздатних громад. Для того щоб отримати політичну та суспільну підтримку процесу формування нових АТО, доцільно аби План був прийнятий сесією обласної ради. Але для уникнення політичних маніпуляцій, після цього його повинен затверджувати Кабінет Міністрів України. Це дозволить забезпечити чітку відповідність прийнятих місцевими представницькими органами рішень концептуальним положенням реформи. Державну підтримку необхідно надавати лише тим органам місцевого самоврядування, які об'єднались у громади, що повністю вкладаються у межі, визначені Перспективним планом.

Навіть якщо небагато місцевих рад вирішить добровільно об'єднатись, все одно це матиме певний вплив на політикум, який переконається, що насправді адміністративно-територіальна реформа технологічно реалізовувана, політично нестрашна, доцільна і необхідна.

Процес створення нових громад об'єктивно підточуватиме міцність нинішніх районів, як це, зрештою, трапляється і нині з наданням містам статусу обласного значення. Але формування громад відповідно до Перспективного плану взагалі відбиратиме територію юрисдикції районних державних адміністрацій у частині, що стосується повноважень місцевого самоврядування. Адже новостворені об'єднання набуватимуть статусу, який мають сьогодні міста обласного значення. Тим більше, що Бюджетний кодекс уже передбачає існування таких об'єднань і відносить їх до групи, що мають видаткові та дохідні повноваження як міста обласного значення. Деякі громади повністю покриватимуть територію нинішніх районів, роблячи їх таким чином непотрібними. У цьому випадку слід буде приймати рішення про створення нових районів, бажано одразу в межах, що визначені відповідно до концептуальних засад, описаних вище. Як не парадоксально, але на цьому етапі районні ради формувати немає потреби – вони фактично не матимуть сфер компетенцій.

Певною проблемою буде визначення рівня самоврядування, що відповідатиме за надання медичних послуг вторинного рівня. У випадку створення громад на базі міста

обласного значення, це не складатиме труднощів, просто юрисдикція відповідного виконавчого органу територіально розшириться. У випадку ж сільської чи селищної громади віднесення до її компетенції управління лікарнями буде занадто складним завданням, тим паче, що в перспективі це повноваження має відійти на більш високий районний рівень. Як можливе рішення можна здійснити делегування функцій управління охороною здоров'я вторинного рівня громадам, створеним навколо міст обласного значення в межах майбутніх районів. Інший варіант, який сьогодні застосовується у вищезгаданому експерименті в Донецькій, Дніпропетровській та Вінницькій областях, – передача цих функцій на обласний рівень. Однак необхідно забезпечити фінансування відповідних закладів з обласного бюджету без «переливу коштів» до більш високого третинного рівня. Рано чи пізно госпітальні округи з віртуального поняття перетворяться в реальні утворення з відповідними управлінськими структурами – управліннями охорони здоров'я. При цьому слід уникнути включення їх у структуру районних державних адміністрацій до тих пір, доки не будуть внесені зміни до Конституції в частині створення виконавчих органів районних та обласних рад. Але говорити про швидке впровадження цієї зміни передчасно: ні самоврядування, ні сама держава ще не готові до роздільного функціонування. Навіть проведення адміністративно-територіальної реформи неможливе без достатньо жорсткого управління через МДА, передусім, на обласному рівні.

Якщо ж буде прийняте рішення про одномоментне формування громад та районів, то районні ради одразу отримають сферу компетенції, що відноситься до вторинного рівня. Однак власні виконавчі органи цих рад ще певний час (принаймні декілька років) формувати недоцільно, поки остаточно не буде відпрацьовано всі елементи взаємодії між органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням.

Взагалі, зміну статусу місцевих державних адміністрацій з виконавчих органів обласних та районних рад на контрольні і, відповідно, створення виконавчих органів цих рад необхідно здійснити лише після закінчення формування громад та районів. Особливо це стосується обласного рівня, який передбачається зробити головним у проведенні цих робіт, насамперед в її адмініструванні. Впливи політично чутливих рад на обласну державну адміністрацію потрібно обмежити лише на етапі планування обрисів громад, тобто прийняття Перспективного плану формування дієздатних громад, в іншому випадку є ризик гальмування реформи чи навіть її згортання. Симптоми цього спостерігались при моделюванні громад. Якщо обласні державні адміністрації за рідкісним винятком підійшли до цього з фахового боку і виконали поставлені перед ними завдання відповідно до запропонованої методології, то в Автономній Республіці Крим цей процес був фактично торпедований. Рада Міністрів АРК запропонувала наперед неприйнятне і незбалансоване рішення, по суті саботувавши проведення такого моделювання. Очевидно, що тиск політичного органу, яким є Верховна Рада АРК, виявився тут домінуючим.

Якщо формування нових органів місцевого самоврядування на рівні громади та району несе в собі певні політичні та соціальні ризики, то значно простішою задачею є формування нової структури територіальних органів ЦОВВ. Для цього навіть непотрібно внесення змін до законів, достатньо лише рішень Кабінету Міністрів або, як це сьогодні практикується, Указу Президента. Причому можна чітко позначити орієнтири майбутніх адміністративно-територіальних одиниць. Так, територіальні органи потрібно створювати лише в поселеннях, що будуть центрами майбутніх районів. У той же час варто зазначити, що обов'язково в поселеннях, які в майбутньому визначаються як центри громад, необхідно розміщувати філії, відокремлені робочі місця, дільниці територіальних органів тих міністерств та відомств, що безпосередньо мають контакти з мешканцями, але без створення юридичної особи. Таким чином, фактично буде проведена суттєва частина адміністративно-територіальної реформи і підготується ґрунт для сприйняття наступних етапів реформи.

Вартість реформи

ІНВЕСТИЦІЙНІ ВИДАТКИ НА ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ

Питання вартості реформи неоднозначне. Суми на мільярди доларів, що фігурують у ЗМІ, насправді вимагають пояснення. Слід розділяти дві складові: поточні видатки та інвестиційні, на проведення самої реформи. Щодо останніх, то оскільки вони мають разовий характер, то можна говорити про позику, яку нам можуть надати міжнародні фінансові інституції після представлення детального плану заходів для проведення реформи. Головні статті витрат на ці цілі:

- інвестиційні видатки на перенесення адміністративних центрів, передусім, у новостворених районах;
- інвестиційні витрати на створення інфраструктури громад, зокрема, приміщень для представництва територіальних органів виконавчої влади, їх обладнання та забезпечення зв'язком;
- компенсації звільненим чиновникам;
- виготовлення печаток, карт, штампів та інших реквізитів;
- підготовка та перепідготовка персоналу;
- забезпечення інфраструктури робочих місць;
- проведення роз'яснювальної роботи та PR компаній.

Інвестиційні видатки на створення адміністративних центрів будуть невисокими, адже приміщення в центрах новостворюваних громад та районів у переважній більшості існують.

На вартість реформи впливає також швидкість та глибина її проведення. Можна почати з етапу добровільного формування громад, який видається найбільш політично прийнятним. Слід визначити обсяг видатків на формування нових АТО і оцінити його в масштабах країни. Однак території, які готові йти на такий експеримент, очевидно, «загнуть ціну», що далеко сягає можливостей держави, включаючи туди видатки, що не входять до вищезазначеного переліку. Насамперед, це стосується капітального ремонту чи будівництва доріг. При цьому здійснюватиметься дрібний шантаж – держава сама хотіла провести реформи – хай тепер забезпечить інфраструктуру, яку обіцяла. Так, ніби за відсутності реформи адмінтерустрою ця інфраструктура існувала, а тепер її потрібно змінювати.

Ще одна помилка – поетапне формування спочатку рівня громади, потім – району. Насправді це значно дорожче ніж одноразове формування громад і районів. Передусім, йдеться про кадрові переміщення. Очевидно, що частині районних чиновників доведеться зменшити амбіції і перейти на роботу в органи самоврядування громади, кількість яких збільшиться порівняно з теперішніми містами обласного значення та районами більш як удвічі. Однак це краще, ніж залишатись в РДА і спостерігати, як потужність районного рівня поступово згасає зі створенням громад, як на аналогічні посади у виконавчих органах громади беруть недосвідчених фахівців при тому, що на районному рівні спеціалісти з досвідом змушені будуть чекати прийняття політичного рішення про реформування району і, як правило, залишаться ні з чим, адже кількість районів зменшується майже вп'ятеро. До речі, вже нині, коли містечко отримує статус міста обласного значення, це стає випробовуванням як для району, так і для службовців районного рівня. Район поступово деградує, не маючи центру економічної активності, а кількість службовців зростає, оскільки потрібно заповнити функціональні ніші. До того ж, недостатня кваліфікація новоспечених керівників відділів та управлінь часто спричиняє параліч діяльності владних органів.

Певні кошти потрібно буде передбачити для капіталовкладень на районному та обласному рівнях після внесення змін у Конституцію, в частині розмежування повноважень МДА та виконавчих органів районної та обласної рад. Очевидно, що необхідно буде додат-

ково виділити декілька приміщень для новостворених органів, але з огляду, що районні центри в більшості випадків будуть розміщені в містах з розвинутою інфраструктурою, такі капіталовкладення будуть точковими.

Таким чином, орієнтовні розрахунки капітальних вкладень на створення дієздатних громад оцінюються всього на 10 млрд грн, що співрозмірно із субвенціями до місцевих бюджетів інвестиційного спрямування тільки на один рік.

ПОТОЧНІ ВИДАТКИ

Можливо, саме поточні видатки місцевих бюджетів з позиції Міністерства фінансів повинні вважатися, власне, ціною реформи. Хоча їх упорядкування може також розглядатись і як головне досягнення реформи. Хронічне недофінансування місцевих бюджетів спостерігається вже декілька років, особливо для сільських та селищних. І хоча симптоми цього у вигляді заборгованостей із зарплати, високої її частки у сумі всіх видатків, деградації інфраструктури мали б бути тривожним сигналом, однак в оману вводить загальний рівень виконання місцевих бюджетів. І це цілком можна зрозуміти, якщо врахувати, що більшу частину загального перевиконання бюджетів беруть на себе великі міста. І досягається це завдяки перекиданню на делеговані повноваження ресурсів, які мали би бути витрачені на власні повноваження, тобто благоустрій території та комунальне господарство. Таким чином, «банальний шантаж» зі сторони держави поки що досягає успіху – міський голова швидше виділить кошти на соціальні програми, за які, зрештою, відповідає держава, ніж матиме потім політичні проблеми – каналізаційні труби та дороги не голосують, на відміну від учителів та лікарів. Хоча досвід останніх виборчих кампаній свідчить, що «дороги та труби теж плачуть» і впливають на симпатії електорату. І хоча Міністерство фінансів традиційно стверджує, що місцеві бюджети забезпечені всіма необхідними ресурсами, з боку представників органів самоврядування лунають абсолютно протилежні оцінки: коштів вистачає лише на зарплату та енергоносії, про розвиток немає й мови.

Як показує досвід, спроби держави фінансово «придушити» місцеве самоврядування нічим добрим не закінчуються. Місцеві органи влади починають шантажувати центр невиплатою заробітної плати вчителям, лікарям тощо. Складно розібратися, що тут насправді – чи дійсно бюджетна недостатність, чи просто нехлюйство місцевих керівників?

Розрахунок фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на основі модельних АТО унаочнює невідповідність між зобов'язаннями держави щодо делегованих повноважень та реальними коштами, що для цього виділяються. Необхідність їх фінансування існує незалежно від того, чи буде проведена реформа адміністративно-територіального устрою. Створення наскрізної системи бюджетування дасть можливість гарантувати реальне забезпечення зобов'язань держави перед своїми громадянами, де б вони не проживали – в мегаполісі чи на хуторі.

Слід розрізняти нормативи соціального забезпечення та соціальні стандарти. Нормативи соціального забезпечення розраховують шляхом моделювання застосування законів, а соціальні стандарти визначаються кількісними показниками, що забезпечують визначену галузевими нормами якість послуг.

Якраз створення уніфікованих адміністративно-територіальних одиниць сприятиме наближенню нормативів соціальної забезпеченості, розрахованих на базі конкретних усереднених АТО до нормативів соціальної забезпеченості, розрахованих на базі модельних АТО, профілі яких розглядалися вище.

Вартість застосування соціальних стандартів та нормативів соціальної забезпеченості в розрахунок на споживача є фінансовим нормативом соціальної забезпеченості. Технологічно їх розрахунок здійснюється таким чином: береться модельна АТО, розраховуються мінімальні видатки відповідно до всіх законів та підзаконних актів у кожній галузі, в кожній програмі у розрізі економічної класифікації видатків. Потім отримана сума ділить-

ся на кількість населення модельної АТО – таким чином отримується норматив соціальної забезпеченості. Якщо фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, що визначає фінансові можливості держави, менший від фінансового нормативу соціальної забезпеченості, відповідні закони чи підзаконні нормативні акти повинні призупинятись Законом «Про Державний бюджет України». Інший, м'якший варіант – у додатках до Закону «Про Державний бюджет України» фіксуються закони та програми, що брались до розрахунку фінансового нормативу бюджетної забезпеченості. Всі інші нормативні акти вважаються факультативними і виконуються місцевою радою за її рішенням при наявності додаткових ресурсів.

Розрахунки для типової, модельної інфраструктури створюють базу для прийняття продуманих рішень керівників місцевих рад на власну відповідальність. Наприклад, що краще в сільській громаді на 6 тис. мешканців – утримувати п'ять загальноосвітніх шкіл, чи організувати довіз дітей до двох, де сконцентрувати кращі кадри за рахунок економії на енергоносіях та керівному педагогічному персоналі. В цьому і полягає місцева політика.

Стереотипи та міфи щодо реформи територіальної організації влади

Реформа місцевого самоврядування в уяві пересічного мешканця – це щось ефемерне, забавки людей від влади, тоді як адміністративно-територіальна реформа має реальний стосунок до громадян хоча б через можливе переміщення владних кабінетів. На відміну від реформування змісту роботи органів влади, зміну їх розташування неможливо імітувати, адміністративні карти підлягають змінам. Нижче наводяться найбільш типові міфи та стереотипи, які стосуються як реформи органів влади на території в цілому, так і, здебільшого, найбільш чутливої її частини – територіально-адміністративної.

1) Реформи адміністративно-територіального устрою, реформи місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій не пов'язані між собою.

Насправді примітивне перекроювання карти, як інколи інтерпретують адміністративно-територіальну реформу, саме по собі нічого не дає. Адміністративно-територіальний устрій лише визначає місце розташування органів влади та територію їх юрисдикції. Тому реформа адміністративно-територіального устрою не може бути самоціллю. Серйозним змінам підлягають взаємовідносини між органами влади, розмежування повноважень між ними – між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, між різними рівнями самоврядування. Переосмисленню підлягають взагалі роль і значення місцевого самоврядування. Необхідно реалізувати положення Європейської Хартії місцевого самоврядування в повному обсязі. Передусім, необхідно забезпечити спроможність органів місцевого самоврядування виконувати ті повноваження, які покладені на них законом. Також слід забезпечити повсюдність самоврядування, що означає, що в кожній точці України суспільні послуги надаються всіма рівнями самоврядування та виконавчої влади (за винятком територій, де діє спеціальне законодавство).

Таким чином, адміністративно-територіальна реформа є наслідком здійснення повномасштабної адміністративної реформи в частині, що стосується територій, а не центральних органів влади.

2) Адміністративна реформа на місцях може бути здійснена без реформи адміністративно-територіального устрою.

Адміністративна реформа передбачає чітке визначення функцій територіальних органів виконавчої влади. Насамперед, передбачається виключити дублювання цих функцій

як органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування. Також повинні бути чітко визначені критерії – в якому випадку територіальні органи центральних міністерств та відомств входять у структуру місцевої державної адміністрації (МДА), в якому випадку зберігають свою автономність, які є інструменти координації діяльності цих органів з боку МДА. Також потрібно провести інвентаризацію всіх функцій територіальних органів виконавчої влади. Необхідно також забезпечити універсальність функцій МДА на всій території України.

Наразі райони в Україні дуже різні як за площею, так і за чисельністю населення. Низка функцій, які виконують у районах МДА, в містах обласного значення здійснюють виконавчі органи відповідних рад. Причому це стосується як самоврядних повноважень, так і функцій, що притаманні державним органам. Отже, для забезпечення однорідності їх функцій необхідно здійснювати «перекроювання» території їх юрисдикції.

Ще більша потреба у реформуванні адміністративно-територіального устрою існує на базовому рівні. Переважна більшість сільських рад неспроможна виконувати свої повноваження через відсутність необхідної бюджетної інфраструктури.

3) Децентралізацію влади можна здійснювати і без адміністративно-територіальної реформи шляхом впровадження міжмуніципального співробітництва.

Дійсно, країни, зокрема, Франція, де політичні обставини вплинули на об'єднання територіальних громад, досить складно пішли шляхом спонукання комун до укладення договорів на передачу деяких функцій міжмуніципальним органам. Однак це можливо тільки там, де сильні традиції суспільного діалогу, де такі домовленості є стабільними і не залежать від змін політичного керівництва таких громад. Крім того, спостерігається відірваність органів, які реально надають послуги мешканцям, тобто міжмуніципального рівня, від органів, які отримали мандат довіри від виборців. Така схема взаємовідносин також досить затратна. У випадку України перехід на таку схему означатиме спочатку створення рад в усіх поселеннях, як це є у Франції, а потім передачу їх повноважень міжмуніципальним об'єднанням. Тоді як дві третини поселень України вже об'єднані і доцільніше цей процес довести до логічного результату.

4) Реформа адміністративно-територіального устрою вимагає змін до Конституції.

Для цілей формування просторової основи влади, чи для «перекроювання адміністративної карти» змін до Конституції вносити непотрібно. Однак бажано уточнити поняття «адміністративно-територіальна одиниця» (АТО), яким повинне оперувати законодавство про адміністративно-територіальний устрій. На щастя, в Конституції це поняття не використовується. В статті 133 Конституції України визначено, що «систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села». Адміністративно-територіальні одиниці виникають при такій комбінації цих складових системи адміністративно-територіального устрою, коли починають задовольнятися умови, які законодавством ставляться до АТО різних типів та рівнів.

Однак створення дійсно самоврядних одиниць на рівнях району та області вимагає внесення змін до Конституції, які передбачають формування власних виконавчих органів районної та обласної рад.

Слід відмітити, що в частині територіального устрою та формування місцевого самоврядування норми Конституції виписані досить недбало і суперечать як одна іншій, так і реальному стану речей. Отже, якщо вважати за базову одиницю адміністративно-територіального устрою місто, село, селища, то в Україні повинно бути понад 27 тисяч рад, тоді, як їх лише трохи більше 11 тисяч, оскільки більшість сільських, селищних рад поширюють

свою юрисдикцію на декілька поселень. У той же час існує роз'яснення Конституційного Суду України щодо можливості об'єднання сіл з містом в одну громаду, яке встановлює, що порядок такого об'єднання визначається законом, тобто можливе.

Ахіллесовою п'ятою залишається «добровільність» об'єднання територіальних громад, однак за наявності необхідної політичної волі добровільність таких об'єднань буде забезпечена. Зрештою, у зв'язку з ратифікацією Європейською Хартією місцевого самоврядування Верховна Рада України рано чи пізно буде змушена вносити в Конституцію України необхідні зміни.

5) Реформа місцевого самоврядування розвалить країну.

Дійсно, така загроза існує, якщо не прийняти низку застережних заходів. Насамперед необхідно розвести в часі формування базового рівня самоврядування – громад і формування власних виконавчих органів районних та обласних рад. Це дасть можливість також мінімізувати політичні аспекти при проведенні адміністративно-територіальної реформи, де потрібна злагоджена робота адміністративного апарату, передусім, на обласному рівні. Тому планується, що внесення змін до Конституції, в частині останнього формування виконавчих органів обласних рад, буде здійснено не раніше, як через два роки після формування громад. Реально, із урахуванням календаря місцевих виборів, такі зміни слід очікувати через каденцію, тобто через п'ять років. До того ж, слід подбати про порядок обрання керівних органів на цих рівнях. Для цього пропонується модель, коли голови цих рад обираються радами і не можуть очолювати виконавчі органи рад. Для усунення феномену «двовладдя» необхідно ретельно продумати їх функції та повноваження для уникнення дублювання. Ще один запобіжник – чітка система контролю за актами органів місцевого самоврядування з боку голів МДА. І нарешті, серйозним фактором є посилення ролі району як проміжного утворення між громадою та областю. Із урахуванням того факту, що їх пропонується створити біля 100, проти нинішніх 490, цей рівень буде мати власні повноваження, що серйозно зменшуватиме амбіції регіональних еліт.

6) Місцеве самоврядування не готове до надання йому додаткових повноважень.

Насправді реформа місцевого самоврядування передбачає не стільки розширення галузевих повноважень – тут швидше йдеться про передачу до державних органів повноважень, які невластиві самоврядуванню, наприклад, державних програм соціального захисту, функцій реєстрації підприємств чи ведення реєстру виборців, скільки операційної та фінансової автономії. Насамперед йдеться про надання права радам громад регулювати ставки податків. Практично переважна більшість громад формується навколо міст та селищ, які мають напрацьовану практику управління галузевими повноваженнями. Також слід пам'ятати, що до громад перейде велика кількість кваліфікованих кадрів з районних державних адміністрацій, оскільки їх число суттєво скорочується. Створення громад – це по суті розукрупнення районів, якщо зважати на природу повноважень та їх значення для повсякденного життя громадян. Слід також враховувати, що кожні п'ять років, якщо не частіше, службовці органів самоврядування та МДА переживають «шок» від зміни керівництва, тому зміни в управлінні не є унікальними для повсякденного їх життя.

З іншого боку, новостворені сільські громади дійсно матимуть суттєву інфраструктуру та кадрову недостатність для виконання повноважень, визначених законом для громад. Тому сільські громади формуватимуться тільки у випадку відсутності в межах розумної часової доступності центрів економічного притягання.

7) Повноважень місцевому самоврядуванню надано і так досить багато, воно з ними просто не справляється.

Рівень надання суспільних послуг у різних місцях суттєво відрізняється. Це залежить деякою мірою і від місцевого керівництва, однак в основному все-таки від центрального уряду. В структурі місцевих бюджетів третина видатків – державні програми соціального захисту, що проходять транзитом через місцеві бюджети, на які місцеві депутати та службовці місцевого самоврядування не мають ніякого впливу і які дійсно потрібно віддати державі. Решта бюджету на 85% складається з делегованих повноважень – освіти, охорони здоров'я тощо, щодо яких здійснюється регулювання міжбюджетних трансфертів. Однак фінансування цих програм через систему міжбюджетного вирівнювання забезпечує лише біля 80% потреб, що визначені законодавством. Таким чином, місцеве самоврядування надзвичайно залежить від бюджетної політики держави.

8) Повноваження можна надавати, коли буде викоренено корупцію в органах місцевого самоврядування.

За рівнем корупції органи виконавчої влади абсолютно не поступаються органам місцевого самоврядування. Найбільше таких проявів у земельних питаннях, як, наприклад, розпорядження землями несільського господарського значення за межами населених пунктів (а в межах їх дуже мало) є повноваженням районних державних адміністрацій, що є органами виконавчої влади. Контрольні і розпорядчі функції належать органам Держкомзему, тобто теж державному органу. Фактично системи дієвого контролю в цій галузі не створено.

Проведення реформи місцевого самоврядування та МДА об'єктивно знижуватиме рівень корупції. Наприклад, у галузі управління землею повноваження розпорядження нею пропонується передати до громад, але за умови затвердження плану освоєння земель громади та схеми планування території і генпланів, що проходять експертизу в державних органах. Держкомзему відводиться роль контрольного органу. Таким чином, процеси управління землею та просторовим розвитком стають прозорими. Здійснення контролю з боку голови МДА актів самоврядування – теж фактор зниження рівня корупції. В свою чергу, пропонується змінити статус голови МДА. Пропонується складний спосіб призначення його на посаду, спеціальну підготовку та ротацию.

9) Якщо органам місцевого самоврядування надати право розпоряджатись землею – вони її розбазарять.

Передусім, неефективне управління землями здійснюється з вини органів виконавчої влади, а не самоврядування. Затвердження планів використання землі і документів, що регламентують просторовий розвиток, та неухильне їх дотримання дозволить зберегти цінні землі й ефективно ними розпоряджатись.

10) Адміністративно-територіальна реформа знищить село.

Навпаки, адміністративно-територіальна реформа – єдиний спосіб надати нового змісту існуванню сільської поселенської мережі.

Об'єктивно глобалізація веде до зменшення потреби у зайнятості в сільському господарстві до 4–6% активного населення. Таким чином, якщо не створити робочі місця в межах розумної доступності громадським транспортом (15–20 км), Україні загрожує повна деградація сільської поселенської мережі, як це спостерігається в країнах Латинської Америки. Наближення центрів надання публічних послуг і місць концентрації органів влади об'єктивно стимулює активізацію економічної діяльності та створення робочих місць. Таким чином змінюється місія села. Якщо за часів радянських колгоспів це були місця вироблення сільськогосподарської продукції, то нині місія села – створення комфортного місця проживання. З огляду на дорожнечу житла у місті, саме село повинно стати місцем забезпечення приросту населення на рівні, що принаймні зберігатиме позитивний ба-

ланс народжень/смертності. Створення громади як АТО, що включає в себе як міські, так і сільські поселення, сприятиме перенесенню в сільську місцевість культури ведення домашнього господарства та істотно покращить умови проживання. Очевидно, відбудеться вирівнювання розвитку інфраструктури. Таким чином міграція із сіл припиниться. Більше того, очікується зворотний процес деурбанізації, що спостерігається в країнах Європи, де були проведені реформи адміністративно-територіального устрою.

11) При проведенні реформи позакривають школи та лікарні.

Процес перепрофілювання шкіл та лікарень відбувається незалежно від того, чи впроваджується реформа, чи ні. Малокомплектні класи неефективні, не дають належної освіти. Після введення системи незалежного тестування з'явилась система об'єктивного контролю якості освіти, яка неупереджено підтверджує той факт, що високий рівень підготовки учнів спостерігається в школах, де великі колективи вчителів, де вони конкурують між собою. З огляду на це, батьки намагаються віддавати своїх дітей у такі школи, навіть якщо вони знаходяться далеко від місця проживання. Тому школи, які мають мало учнів, приречені на перепрофілювання в початкові школи, де вимоги до якості освіти не настільки високі і врівноважуються бажанням батьків не віддавати дітей далеко від місця проживання.

Також спостерігається об'єктивний процес перепрофілювання лікарень у дільничні, хоспіси чи навіть амбулаторії. Для забезпечення належної якості надання медичних послуг необхідно, щоб лікарі мали постійну практику, а дорога діагностична та лікувальна апаратура належно обслуговувалась і постійно експлуатувалась. Це можливо, якщо кількість населення, тобто потенційних клієнтів, які обслуговуються лікарнями, є великою. Такі умови виконуються шляхом створення госпітальних округів з кількістю населення не менше 150 тис. жителів. При цьому здійснюється перепрофілювання діючих лікарень у спеціалізовані, що можуть надавати якісні послуги. Адже при наданні стаціонарної медичної допомоги основну роль відіграє не так близька доступність, як високий рівень надання послуги. Госпітальний округ відповідає критеріям створення нового району при проведенні адміністративно-територіальної реформи.

12) «Розділення повноважень державних адміністрацій та органів самоврядування, – створення паралельних структур, які будуть тільки битись між собою. Крім цього, це множення апарату».

Насправді конкуренція повноважень існує сьогодні, особливо на рівні РДА та міської ради в містах районного значення. Їх повноваження в багатьох випадках накладаються. Проведення реформи передбачає розділення компетенцій між місцевим самоврядуванням та територіальними органами виконавчої влади навіть якщо сфера їх діяльності є спільною. Наприклад, у сфері публічних фінансів діють п'ять різних інституцій – фінансові органи, Державне казначейство, податкові органи, державна фінансова інспекція та Рахункова палата. Вони мають чітко визначені функції і не конкурують один з іншим. При цьому реформа публічних фінансів вважається найбільш успішною в Україні.

13) «Необхідно ліквідувати місцеві державні адміністрації, насамперед, районні, які тільки шкодять розвитку місцевого самоврядуванню».

Накладання повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій дійсно може привести до висновку, що один з цих органів непотрібний. Централісти вважають, що місцеве самоврядування заважає відтворити модель управління державою часів СРСР. Місцева еліта незацікавлена в існуванні на території їх «вотчин» державних непідконтрольних органів. Чітке розділення повноважень та функцій органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади, передусім загаль-

ної юрисдикції, тобто МДА, дасть можливість встановити систему стримувань та противаг, необхідних для того, щоб самоврядування мало достатньо автономії для вирішення місцевих питань, але не виходило за межі законодавчого поля, за чим слідкує місцева державна адміністрація.

14) «Немає школи – немає села».

Необхідно відтворити реальний ланцюжок проблем: «немає роботи – молоді сім'ї їдуть із села – немає дітей – закривається школа – зникає село». Тому потрібно лікувати причину, а не наслідок, а саме: забезпечувати умови для активізації економічного життя та створення робочих місць. Передумови цього – проведення адміністративно-територіальної реформи.

15) Для проведення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи потрібна консолідація всіх політичних сил.

Наразі створились сприятливі умови для проведення реформ, оскільки вся влада знаходиться в єдиному центрі прийняття рішень – у Президента. Тому для проведення реформ потрібен тільки інтелект та політична воля. Слід зауважити, що політичні сили, що знаходяться сьогодні в опозиції, схвально ставились до ідеї реформування адміністративно-територіального устрою, тому можливий консенсус при проведенні цієї реформи, що не має яскраво вираженого ідеологічного змісту. Більше того, така консолідація дасть можливість навіть внести необхідні зміни в Конституцію України.

16) Адміністративно-територіальна реформа є дуже дорогою для бюджету України.

Прямі витрати, пов'язані з реформою адміністративно-територіального устрою, полягають у зміні вивісок установ та вихідних виплат особам, які звільняються. Хоча розрахунки показують, що баланс кадрів змінюється несуттєво – практично працівники сільських рад можуть перейти на посади, яких хронічно не вистачає в сільській місцевості, – землемірів, соціальних працівників, спеціалістів комунального господарства. Досить багато спеціалістів, які працюють в РДА, перейдуть у громади. Хоча кількість районів зменшується до 100, однак повноваження районних державних адміністрацій розширюються – необхідно буде створювати сильний підрозділ для контролю за актами місцевого самоврядування, а також підрозділ координації діяльності територіальних органів міністерств, що не увійдуть в структуру РДА.

Практично в усіх новостворених центрах громад є приміщення для розміщення виконавчих структур, тому нові видатки на покращання інфраструктури будуть невеликі. Будівництво шляхів сполучення чи інших інфраструктурних об'єктів не пов'язані з АТР, однак після формування нової просторової конфігурації влади значно яскравіше можна буде судити про реальну потребу в інфраструктурних проектах, оскільки адміністративно-територіальні одиниці стануть порівняні між собою.

17) Реформу адміністративно-територіального устрою потрібно робити поступово. Спочатку формувати громади, потім – райони. Доцільно здійснити експерименти в декількох областях.

Одне з найскладніших завдань реформи – порядок її впровадження та перехідні положення. Найкращий варіант – одночасне формування районів та громад як АТО. При цьому запровадження виконкомів районних та обласних рад варто відкласти на один період каденції чи принаймні на два-три роки, поки не зміцняться громади. Також потрібно відпрацювати порядок номінації та ротації голів місцевих державних адміністрацій, оскільки нинішній спосіб їх призначення за політичною ознакою вступає в суперечність із

принципом неупередженості статусу голови МДА як особи, яка здійснює контроль за легітимністю актів самоврядування. Звичайно, для здійснення такого кроку потрібна тривала і дуже кропітка підготовка – розробка штатних розписів, посадових інструкцій, схем переміщення державних службовців, їх перепідготовка. Одночасне формування громад та районів дозволяє кваліфікованим працівникам районного рівня плавно перейти в новий статус, дає їм вибір. Тоді, як консервація нинішніх районів при формуванні громад супроводжується кадровим голодом у громадах і водночас «підвішує» службовців РДА, оскільки їх перспективи є невизначеними.

Формування громад на добровільній основі в жодній країні не дало успіху, хоча почало службовців до усвідомлення факту неминучості змін в їх статусі. При одночасному формуванні громад та районів частина повноважень передається з нинішніх районів до громад (насамперед, середня освіта), а частина – навпаки – з міст обласного значення до нових районів (лікарні). Однак якщо спочатку формувати громади, то райони поступово зникають, оскільки при цьому громади отримують повноваження міст обласного значення. Нове утворення районів (для цілей формування госпітальних округів у межах районів) через деякий час викличе неоднозначну реакцію громад, які при цьому віддають частину владних функцій. Тому формування громад на добровільній основі повинне супроводжуватись переформатуванням районів в адміністративному порядку. Це можливо за умов, якщо формування громад здійснюється відповідно до перспективного плану формування адміністративно-територіальних одиниць, розробленого обласною державною адміністрацією за погодженням з Урядом. Найкраще, якщо формування нових АТО здійснюється одночасно у всій області.

Таким чином, пілотне впровадження нового адміністративно-територіального устрою доцільно тільки в масштабах усієї області. Однак слід зважати на перешкоди, що при цьому виникають. Навіть для пілотного проекту необхідно прийняти весь пакет законодавчих актів. Потрібно також визначитись, що саме змінюється під час пілотного проекту, які є індикатори успіху. Оскільки такі показники можуть бути не досить визначеними, існує загроза компрометації ідеї реформи. Адже об'єктивно існує досить великий пласт політичних сил та посадових осіб, які незацікавлені в проведенні реформи і зроблять все можливе для її торпедування.

18) Масштабна реформа адміністративно-територіального устрою непотрібна – достатньо розв'язати проблему «матрьошок» – сіл у містах, міст у містах тощо.

«Матрьошки», тобто сукупність АТО, що входять до складу АТО такого ж рівня та з тими ж повноваженнями, є рудиментом радянської влади. Однак спроби виписати порядок їх ліквідації все одно впираються в норми Конституції у частині добровільності таких об'єднань і можливості створення органу самоврядування за рішенням жителів територіальної громади. Навіть якщо силовими методами вдасться ліквідувати сільські ради, що входять у склад міст, загальні проблеми адміністративно-територіального устрою нікуди не зникнуть – повномасштабну реформу доведеться здійснювати.

19) Рішення про об'єднання сільських громад повинно прийматись на підставі референдуму територіальних громад.

Насправді в Конституції такої вимоги немає. Референдум необхідний щодо тих питань, які природно належать до компетенції жителів поселень, наприклад, щодо назви поселення. Питання організації влади знаходиться в компетенції держави. Якщо б питання стосувалось самоорганізації населення, то воно могло б вирішуватись шляхом референдуму. Але самоврядування передбачає передачу влади місцевим органам, сформованим не державою, а самими мешканцями територіальної громади, право вирішувати суспільні справи під їх відповідальність. І при цьому рішення цих органів самоврядування, прийня-

ті в їх компетенції, захищаються всіма інструментами державної влади – судом, податковими, правоохоронними органами. У цьому випадку право держави визначати критерії формування таких самоврядних органів, для того щоб забезпечити дійсно відповідальні, компетентні органи самоврядування з відповідними матеріальними, фінансовими та кадровими ресурсами.

Проведення референдуму для прийняття рішення про об'єднання громад попри показову демократичність є технічно неможливим, адже потрібно позитивне рішення жителів багатьох територіальних громад. Якщо хоч одна з них, наприклад, що знаходиться всередині планованої об'єднаної громади, проголосує проти, втрачається взагалі сенс такого об'єднання. Референдум є прекрасним інструментом маніпулювання думкою громадян для тих політиків, які незацікавлені в будь-яких змінах в українському суспільстві.

20) Достатньо виділити більше грошей для села – і його проблеми вирішаться.

Насправді грошей ніколи не буває достатньо. Питання полягає у спроможності реалізувати комплекс повноважень, що надаються органам місцевого самоврядування сіл та селищ, та низькій їх ефективності. Слід мати на увазі, що переважна більшість коштів бюджетів місцевого самоврядування повинна формуватись за рахунок власних та закріплених джерел доходів. На сьогодні 89% сільських, селищних бюджетів є дотаційними, а 79% – глибоко дотаційними, тобто обсяг дотацій перевищує обсяг власних та закріплених джерел доходів.

Необхідно також враховувати структуру видатків. У сільських радах чисельністю до однієї тисячі жителів переважна більшість коштів йде на утримання сільської ради, що не може оцінюватись як раціональне використання коштів. Такі громади, як правило, не можуть сформувати ресурс для розвитку, адже неспроможні забезпечити навіть звичайного відтворення та нормального функціонування. У той же час видатки на благоустрій території та житлово-комунальне господарство з'являються лише в сільських, селищних бюджетах рад з чисельністю понад 5 тисяч жителів.

21) Після об'єднання декількох бідних громад багатою така громада не стане.

Аналіз доходів за базою бюджетів усіх сільських та селищних рад показує, що насправді доходи в розрахунку на жителя високі для сільських рад чисельністю до 200 жителів, потім падають і починають зростати лише після досягнення розміру сільради понад 3,5 тис. мешканців. Причому така тенденція спостерігається також для сільрад, що включають два і більше сіл. Високий рівень у малих сільрадах пояснюється тим, що доходи їх бюджетів формуються за рахунок податку на доходи фізичних осіб працівників бюджетних установ, тоді як у великих громадах починає відігравати роль наявність дрібного і середнього бізнесу. Економічна привабливість території з'являється, якщо немає адміністративних кордонів для потенційних споживачів робіт та послуг, а також інвесторів. Ареал діяльності такого бізнесу поширюється на ближні села, і наявність там декількох органів влади збільшує адміністративні витрати на ведення такого бізнесу. Тому існує синергетичний ефект від об'єднання, як це не парадоксально. Образно кажучи, «об'єднання бідних створює багатого».

22) «Перекроювання карти є штучним, що не сприйматиметься людьми».

При моделюванні громад вивчалися адміністративні карти різних часів – царської Росії, Австро-Угорщини, Польщі 1919–1939 років, довоєнної Радянської України, післявоєнних років. Центри громад у переважній більшості вибирались як колишні районні центри до так званої реформи Хрущова 60-х років, тобто поселення, які природно домінували на території як місця перетину торговельних шляхів, зупинки на відпочинок після денного переходу (30–40 км), місця торгівлі місцевими товарами, – і, як наслідок, ставали центрами

ділової активності. Вивчались також сучасні тенденції розвитку поселень. Центри громад органічно повинні домінувати над навколишніми поселеннями, для того щоб не було осередків напруженості. Таким чином, схема формування громад є більш гармонійною ніж нинішній адміністративно-територіальний устрій, що формувався часто внаслідок вольових політичних рішень.

23) Раніше із села не виїжджали – необхідно прийняти програму розвитку сільської економіки і тоді ніяких реформ адміністративно-територіального устрою непотрібно.

Дійсно, до 60-х років жителі сіл були ущемлені в правах на переміщення – селянам не видавали паспортів. До розпаду Радянського Союзу така міграція ускладнювалась існуванням інституту прописки. Нині, коли для влаштування на роботу непотрібно прописки та за умов досить вільного переміщення людей за кордон, єдиний спосіб утримати жителів сіл від остаточного переселення є створення робочих місць в ареалі щоденної природної міграції громадським транспортом – 15–20 км. Такі умови з'являються з проведенням адміністративно-територіальної реформи.

24) Територіальна реформа нікого не цікавить, крім науковців.

Необхідність проведення такої реформи визнавалась політичною елітою вже на початку 90-х років. Сама спроба її проведення в 2005 році свідчить про актуальність проблеми. Однак на той час не було відповідного інституційного забезпечення, концептуальні засади не були розроблені та визнані фахівцями і зацікавленими політичними елітами. На сьогодні така зацікавленість демонструється: розроблені не тільки концептуальні засади, але й проекти нормативних актів на реалізацію цих ідей, на місцях сформовані групи фахівців, які адекватно розуміють суть реформи і готові її впроваджувати в життя. Є також розуміння в суспільстві. У реформі зацікавлений бізнес, оскільки вона зменшує адміністративні бар'єри для його становлення та розвитку.

Щодо суті реформи територіальної організації влади

25) Чим відрізняється нинішній підхід від пропозицій Романа Безсмертного?

Пропозиції віце-прем'єра Романа Безсмертного в 2005 році полягали у формуванні громад за соціальною моделлю, тобто за наявності в межах громади повного переліку необхідних бюджетних установ, що надають суспільні послуги, – шкіл, дитячих садків, амбулаторій, ФАПів, клубів тощо. Однак цей підхід не вирішував питання стійкості таких формувань перед демографічними, політичними, економічними викликами. Особливу загрозу становила деяка штучність утворення центрів громад у селах, які є рівними з іншими, що викликало природний спротив жителів інших сіл, уміло підтриманий противниками реформи. Недоліком також була багатоваріантність просторових рішень, що закладало міну їх перегляду в майбутньому при зміні політичної кон'юнктури.

Запропоновану в нинішніх пропозиціях реформи адміністративно-територіального устрою модель можна назвати соціально-економічною, при якій, за наявності необхідного переліку суспільних послуг, також враховується місце зайнятості мешканців, можливість кристалізації осередку економічної активності. Представлений варіант слід вважати не об'єднанням сіл, а розукрупненням районів, оскільки в багатьох випадках громади формуються в межах колишніх районів, ліквідованих у 60-ті роки. Вказана модель є більш стійкою. Це підтверджується тим фактом, що результати моделювання громад фахівцями обласних державних адміністрацій згідно з методикою, запропонованою Мінрегіонбудом в 2008–2009 роках, показали високий рівень збігу з моделюванням, проведеним у самому міністерстві.

26) Куди подінуться міста обласного значення?

Наявність міста обласного значення є відголоском середньовіччя, коли деяким містам надавалось магдебурзьке право, тоді, які інші поселення знаходились в юрисдикції феодала. Така система спостерігається і нині, коли міста обласного значення користуються правами самоврядування, тоді як міста районного значення, села, селища залежать від районної державної адміністрації. Конституція України не передбачає надання різних статусів територіальним громадам. Територіальна реформа приведе у відповідність до Конституції статус поселень та адміністративно-територіальних одиниць.

27) Куди подінуться села?

Нікуди. Село, селище, місто – поняття, які характеризують поселення, тобто місце компактного проживання людей, тоді як адміністративно-територіальний устрій розглядає територіальну основу розміщення владних інституцій та визначення меж їх юрисдикції. Зона юрисдикції відповідних органів влади – представницьких чи виконавчих поширюватиметься на декілька поселень. Образно кажучи, «поселення з Космосу видно, а органи влади ні». І їх можна реформувати.

28) Відповідно до чинного законодавства, ряд категорій працівників мають певні пільги при проживанні в сільській місцевості. Чи збережуться вони після проведення адміністративно-територіальної реформи?

Так. Кожна громада має поселення, що відповідають статусу села, селища і розглядаються як сільська місцевість.

29) Навіщо потрібний староста? Чому законопроектами «Про адміністративно-територіальний устрій» та «Про місцеве самоврядування» передбачається обрання старости тільки в поселеннях з чисельністю населення понад 50 жителів? Чи буде мати староста статус державного службовця?

Староста в селі – представник виконавчих органів громади в селі і водночас – представник села в громаді. Практично він є представником влади в поселенні, який має низку представницьких та адміністративних функцій. Слід зазначити, що старости будуть у більшості сіл – їх число оцінюється у 24 тисячі на 27 тисяч поселень, тоді як нині в більшості сіл немає такого представництва влади.

Староста не матиме статусу державного службовця, а працюватиме за контрактом, оскільки села за розміром і кількістю населення дуже різні, відповідно різне навантаження, тому оплата його послуг теж повинна бути різною.

Для того, щоб інтереси сіл були враховані при прийнятті рішень органами місцевого самоврядування, при голові громади створюється дорадчий орган – рада старост. Норма на 50 постійних мешканців необхідна для того, щоб в раді старост кожний староста мав однакову легітимність. Практично така норма означає, що території юрисдикції старост є співрозмірними. У випадку ж великих територій і відстаней, норма кількості населення може бути зменшена за рішенням ради громади, оскільки тоді зростає завантаженість на старосту щодо моніторингу території.

30) Хто буде надавати довідки селянам?

Ніхто. Аналіз показує, що переважна більшість довідок, що надається жителям сіл, необхідні для пред'явлення в органи влади. При проведенні реформи більшість цих органів буде знаходитись у компетенції громади, тому видавати довідки одним структурним підрозділом для пред'явлення іншому не може вважатись розумним у часи інформаційних технологій. Тим паче, що такі довідки дуже легко підробити. Звичайно, необхідно внести низку змін у нормативні документи, передбачити безпаперовий обмін інформацією між

органами влади – як самоврядування, так і з територіальними органами виконавчої влади. Мешканець повинен мати контакт лише зі службовцем, який забезпечує функції «єдиного вікна» надання адміністративних послуг. У селі роль такого «єдиного вікна» виконує староста села.

31) Чому не реформуються області.

Територіальна реформа не стосується змін областей. Наразі області органічно вписуються у параметри, які в ЄС відповідають рекомендованим згідно з системою територіальних одиниць NUTS-2. На цей рівень традиційно передаються повноваження надання високоспеціалізованих соціальних послуг та забезпечення інвестиційного розвитку регіону.

Області сформовані практично з дотриманням усіх тих вимог, які ставляться для адміністративно-територіальних одиниць.

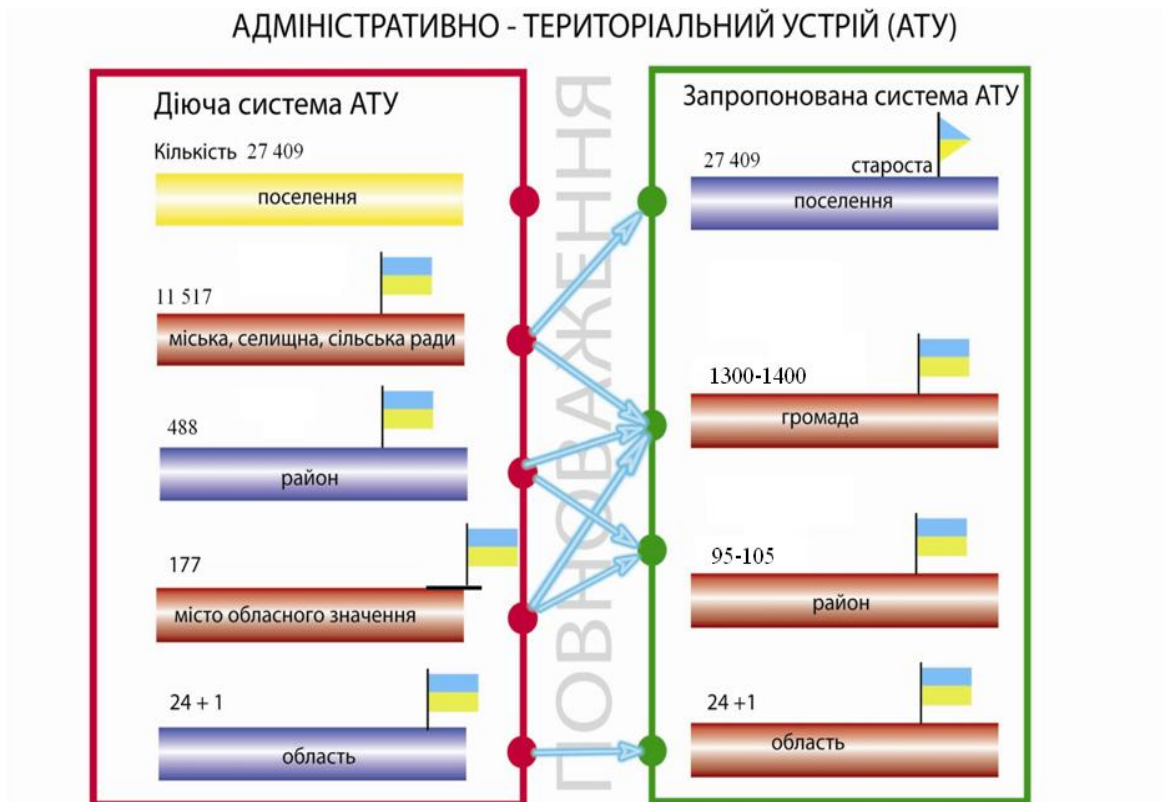
Існує також тактичний привід не зачіпати цей рівень – в органах влади обласного рівня концентрується досить велика кількість кваліфікованих спеціалістів, спроможних бути активними провідниками реформ, у тому числі територіальної та реформи місцевого самоврядування. Необхідно мобілізувати цей ресурс, зробити фахівців відданими прихильниками реформ. У випадку ж переформатування областей їхня кар'єра стає непевною, тому слід очікувати саботування реформ.

32) За умов фактичної залежності судів від влади введення системи контролю за актами місцевого самоврядування з боку місцевих державних адміністрацій призведе до великих зловживань і тиску на органи самоврядування за політичною ознакою.

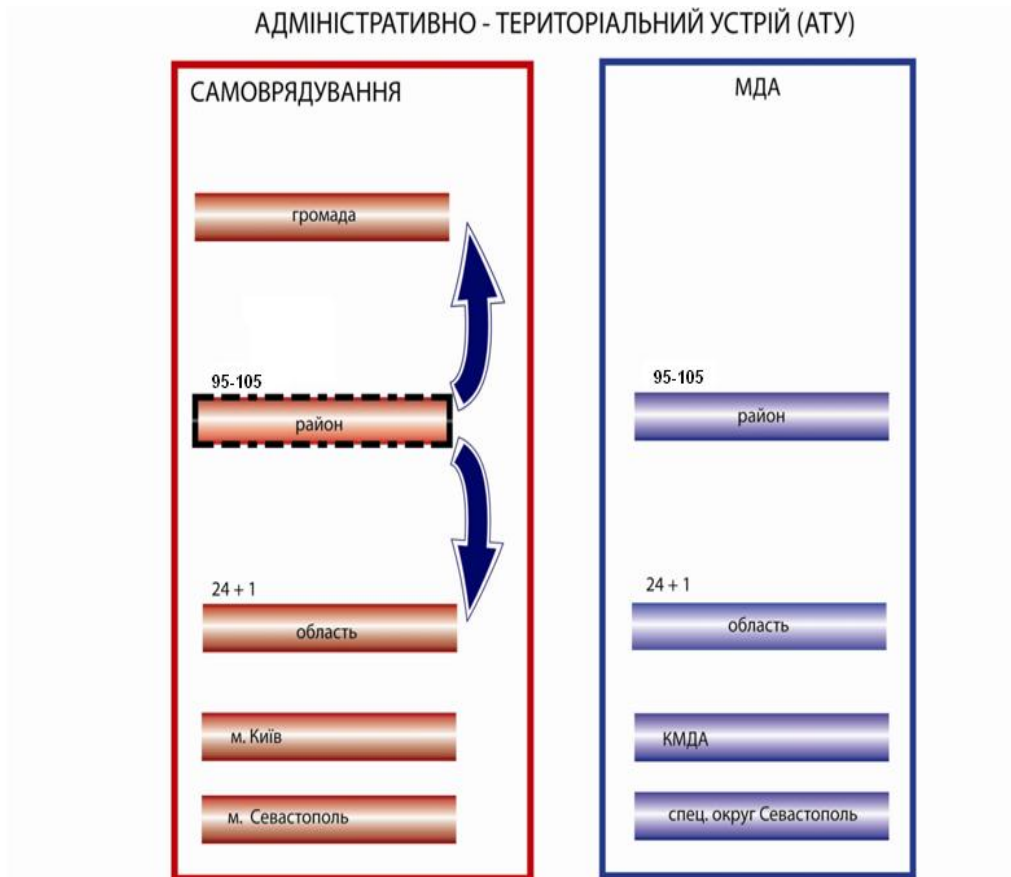
Дійсно, така проблема існує, тому необхідно одночасно із уведенням вказаної норми змінити статус та порядок номінації голови державної адміністрації, забезпечити його ротацію, що може зменшити рівень зловживань з його боку. Ще один запобіжник – ретельне виписування правових норм, зменшення лазівок для неоднозначного їх трактування. Для цього потрібно посилити роль відповідного уповноваженого органу виконавчої влади, що повинен стояти на сторожі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування і послідовно втілювати їх у життя.

РЕЗЮМЕ

- 1) Реформа організації влади неможлива без визначення просторової основи цієї влади, тобто проведення адміністративно-територіальної реформи. Адміністративно-територіальний устрій повинен відповідати новим завданням незалежної України та глобальним викликам.



- 2) Розмежування повноважень між місцевим самоврядуванням та державою є обов'язковим елементом децентралізації влади. Передача повноважень повинна бути здійснена домірно до можливостей кожного рівня АТУ.
- 3) Органи виконавчої влади повинні залишитись на другому (райони) та третьому (регіони) рівнях АТУ.



- 4) Формування громад необхідно здійснювати на основі соціально-економічної моделі зі збереженням адекватної часової доступності найбільш важливих соціальних послуг.
- 5) Для отримання ефективного управління на рівні окремих поселень необхідно запровадити інститут старости та дорадчий орган при виконавчому органі ради громади – раду старост.
- 6) Формування органів місцевого самоврядування на районному рівні у випадку переходу на фінансування медицини за рахунок фонду медичного страхування недоцільне.
- 7) Регіональний рівень реформувати недоцільно.
- 8) Реформування просторової основи влади необхідно супроводжувати змінами в галузевих законодавствах, зокрема, бюджетному.
- 9) При здійсненні галузевих реформ доцільно використовувати метод модельних адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема за його допомогою можливе запровадження розрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на основі соціальних стандартів.

- 10) Формування громад та районів (субрегіонів) доцільно здійснювати одночасно.
- 11) Реформування органів публічної влади на рівні громади можна здійснити без унесення змін до Конституції України, однак створення повноцінних органів місцевого самоврядування та ефективних територіальних органів виконавчої влади вимагатиме таких змін.

Загальний висновок

Реформовані місцеве самоврядування та територіальне управління – необхідна умова забезпечення демократичного напрямку розвитку України.

Замість післямови

ТЕХНОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ

Спостереження за ходом реформ в Україні дає підстави робити деякі висновки:

- вони слабо підготовлені як концептуально, так і технологічно;
- хаотичні;
- неузгоджені;
- не підкріплені ні в ресурсному плані, ні у фінансовому, ні у кадровому, ні в інформаційному;
- не мають політичної підтримки.

Відсунута на задній план адміністративно-територіальна реформа. Спотворена пенсійна реформа, практично скомпроментована реформа освіти. Немає прозорості в напрямках реформування медицини, навіть серед фахівців. Без чіткої ідеології проходять зміни в податковому законодавстві, в основному як реакція на замовлення чи тиск різних політичних та бізнесових груп. Зміни в системі судоустрою призвели практично до ліквідації незалежності цієї гілки влади. Заходи в галузі ЖКГ не підкріплені належною політичною, фінансовою та медіапідтримкою. Адміністративна реформа звелась до простого перетрушування кадрів. Розпочата, але залишилася незакінченою бюджетна реформа, хоча вже перші її кроки довели доцільність змін. Децентралізація влади знову відкладається – на владному Олімпі ніяк не можуть розкласти пасьянс взаємовідносин між центрами прийняття рішень – куди вже до місцевого самоврядування.

Очевидно, що бракує системності в процедурах проведення самих реформ. Автор цих рядків брав безпосередню участь у підготовці бюджетної реформи – чи не єдиної, яка довела свою ефективність навіть у напівзавершеному стані, і тому, мабуть, має право на висловлення певних зауважень щодо „кухні”, на якій готуються реформи, хоча вони можуть бути далеко не безспірними.

Є декілька постулатів, якими часто послуговуються українські політики, які декларують проведення реформ:

1. Реформу краще починати одразу після розчищення владного поля, при потужній політичній підтримці. Найкраще це робити на початку другої каденції, коли підтверджена підтримка електорату і ще є час для пожинання плодів нововведень.
2. До проведення реформи залучається весь потенціал відповідного міністерства для того, щоб адміністративними методами досягнути бажаного результату.
3. Думка непосвячених у деталі проведення реформи вважається за визначенням некомпетентною і не повинна серйозно розглядатись, оскільки це відволікає від досягнення наміченої цілі.
4. Вважається, що при вмілій організації проведення реформи не потребує значних затрат.
5. Реформа є результатом дозрілості суспільства і готовності його до змін.
6. Вважають, що реформу слід здійснювати блискавично, щоб опоненти та противники реформи не встигли отямитись та організувати протидію.
7. Реформу необхідно робити в моменти економічного зростання, акумулювавши необхідні ресурси.
8. „Захід нам допоможе”.

Парадокс ситуації полягає в тому, що насправді успішні реформи проводяться швидше

не дякуючи, а всупереч цим правилам. Специфіка України полягає в тому, що ні влада, ні опозиція ніколи неготова до проведення реформ. Принаймні до помаранчевого протистояння влада була самодостатньою та самовпевненою і не потребувала будь-яких змін, які хоч якимось чином могли зашкодити її благополуччю. Здебільшого лише зовнішні чинники (чи то вимоги Заходу, чи тиск Сходу) змушували попередню владу імітувати реформи або ж здійснювати термінові заходи з “утрясання” конфліктів між фінансово-промисловими групами або різними рівнями існуючої влади.

Так, наприклад, бюджетна реформа відбулась завдяки щасливому збігу обставин: неспроможністю Системи (в даному випадку – бюджетної “матрьошки”) зберігати status quo у відносинах з місцевою елітою, тиском міжнародних організацій, апогеєм якого став знаменитий “лист чотирьох”(звернення до Президента України послів США, Канади, керівників МВФ та Світового Банку) із занепокоєнням щодо блокування бюджетної реформи – з іншого боку, високим рівнем опрацювання її в деталях, політичним локомотивом в особі Юлії Володимирівни Тимошенко та приходом до управління уряду Ющенка.

Якщо ж говорити про опозицію, то класичні підходи до підготовки реформи – “тіньовий уряд”, громадські ініціативи – для України були нереальні – опозиція була неготовою отримати реальну владу, як зрештою, провладна еліта ніколи не готувалась до того, що її можна втратити. Тому теза про те, що реформи уряд здійснює для того, щоб сподобатись виборцям і отримати політичні дивіденди, є дещо перебільшеною. Результатами тієї ж бюджетної реформи реально скористувався уряд Кінаха, а не Ющенко (який проводив цю реформу). Зрештою, бюджетна реформа – досить інтелектуальне заняття, і очікувати її всенародного розуміння та схвалення з боку електорату з точки зору “реальних політиків” є невдячним заняттям, тому необхідність її проведення взагалі виглядала нелогічною.

Але навіть такий політично безпрограшний крок, як уведення 13% податку на доходи фізичних осіб так і не привів до масової електоральної підтримки уряду Януковича, – цей крок був некомплексним, оскільки не супроводжувався одночасним реформуванням соціальних фондів.

Спірною є думка, що залучивши всю міць адміністративної машини, можна досягти бажаних результатів у проведенні реформи. Навпаки, апарат за своєю природою зацікавлений у збереженні Системи. Для того, щоб у цьому переконатись, достатньо прослідкувати за таким ланцюжком логічних висновків. Кому реально може довірити проведення реформи міністр, якому уряд чи його політична сила доручили проводити реформу? Реально міністр постаріється покласти ці завдання на свого заступника, покладаючись на його адміністративний досвід. Однак останній не є політичною фігурою, він займає найвищий щабель у кар’єрній ієрархії. Перед ним постає дилема – у випадку успіху реформи – вище зростати нікуди, у випадку невдачі – кращої кандидатури цапа-відбувайла не знайти. Тому найкраща тактика – неквапом, але послідовно нашептати міністру, що реформа, безумовно, потрібна, але не на часі і бажано не в нашій країні, недостатньо підготовлена, немає кадрів, ресурсів і, взагалі, ситуація не настільки катастрофічна, щоб робити різкі та кардинальні кроки, можливо, міністр не зовсім правильно зрозумів меседж політичного керівництва. А для наочності буде організована бурхлива імітація реформи. При цьому винними знайдуться або суміжні міністерства, або теоретикоромантики, що “не знають реального життя”, або підступні західні радники, які переслідують свої приховані інтереси. Буде підготовлено розрахунок фінансових ресурсів, необхідних для проведення реформи, а також зміни до штатного розкладу, розміри яких дуже не сподобаються Мінфіну. Звичайно, при цьому необхідно, щоб міністр черпав інформацію з контрольованих апаратом джерел, щоб не мав доступу до альтернативних розрахунків. Реально це не так важ-

ко – до політичних вершин рідко доходять ті, хто розбирається в деталях. І взагалі, в Системі діє принцип – „верхи” сподіваються на професійність середньої ланки апарату, що доробить деталі, тоді як „низи” вірять в те, що керівництво усвідомлює те, що робить.

Підтвердженням неможливості ресурсами апарату готувати реформу є вкрай низький рівень документів, які нині видаються Урядом. Підготовані в режимі постійного цейтноту службовцями, які здебільшого не мають досвіду підготовки концептуальних документів. Проекти законів здебільшого калькуються з російських нормативних документів, здійснити порівняльний аналіз світової бази практично немає кому, а якщо і беруться деякі деталі із законодавства Західної Європи чи Америки, то без урахування контексту та ментальних особливостей українського суспільства. З питань, що стосуються корпоративного сектору, нестачу кваліфікованих кадрів в уряді ще можна компенсувати добровільною допомогою кваліфікованих фахівців груп лобістів. Але що робити розробникам документів, які стосуються питань публічного характеру, – охорони здоров'я, соціального та пенсійного страхування, бюджетної системи, управління територіями тощо?

А для підвищення своєї значимості апарат максимально акцентує увагу політичного лідера на складності предмета реформування, які може досягнути тільки досвідчений чиновник. Міністра завантажують потоком часто другорядної інформації, досягаючи таким чином інформаційної перенасиченості, що створює ілюзію значимості чиновника, адже він якось з нею розбирається. Всі зовнішні організації, особи, непосвячені в кухню відомства, за означенням, є некомпетентними і тому не можуть розглядатись інакше, як збурювачі спокою. А щоб, не дай Бог, навіть теоретично не можна було стороннім наблизитись до Істини, відомої лише апарату, будь-яка суттєва інформація старанно приховується. Інколи доходить до анекдотичних ситуацій. Наприклад, у 2003 році для того, щоб секретаріат Комітету Верховної Ради з питань бюджету не зміг здійснити реальний аналіз бюджетної інформації, Міністерство фінансів передало цю інформацію не на електронних, а на паперових носіях – 300 сторінок цифрового матеріалу. Формально вимогу доступності інформації виконано, реально ж працювати з таким масивом неможливо. Розрахунки трансфертів до місцевих бюджетів на 2002–2004 роки передавались до областей без формул, окремо по кожній області, для того щоб не можна було здійснити порівняння та аналіз. А щоб сховати явний „ручняк” у формулі розрахунків доходів на 2005, 2006 роки, її максимально ускладнили та зашифрували. У бюджетному процесі на 2008 рік Міністерство фінансів взагалі не вважало за доцільне довести всю бюджетну інформацію до місцевих бюджетів, не кажучи вже про консультації, що практикувались перші два роки після прийняття Бюджетного кодексу.

Ще одна неочевидна теза – при вмілій організації реформа не потребує великих коштів, а в ідеалі спроможна фінансувати сама себе. Однак це не так, адже внаслідок реформи обов'язково знаходяться ті, які страждають від зміни стану спокою, і ті, які виграють. Останні мовчать, зате перші верещать в усіх доступних ЗМІ. І тому загальне тло створює враження шкідливості запропонованих змін. Так, економія навіть на порівняно невеликих коштах на піар-кампанію призводить до того, що вона зазнає фіаско. Звичайно, реформи найкраще здійснювати лише при сприятливій кон'юктурі та на підйомі економіки, коли є гроші на реформи. Однак реально буває навпаки – проведення реформи стає вимушеним кроком для подолання наслідків кризи.

Хибною здається теза, що реформа повинна проводитись блискавично, відповідно до плану, в який посвячене тільки вузьке коло наблизених. Дійсно, за умов абсолютного контролю за суспільною думкою така стратегія була б виправданою. Але навіть Горбачов, який провадив перебудову відповідно до розроблених «яйцеголовими» радниками схем, маючи в своєму

розпорядженні могутній інформаційний ресурс та відданий апарат, не зміг здійснити задуманого – Велика країна розсипалась під тягарем Великої брехні. В українській дійсності ігнорування масованої відкритої і досить тривалої дискусії з суспільством обов'язково призведе до рецесії – повернення до влади носіїв консервативних поглядів, якщо суспільство не зрозуміє і не оцінить щирість намірів реформаторів. Публічний сектор життя вимагає широкої дискусії хоча б для того, щоб ідентифікувати групи впливу, селекціонувати активних прибічників реформи, нейтралізувати недругів та відпрацювати деталі, що обов'язково вилазять боком при практичному впровадженні змін. Неможливо сховати реальних розробників реформи – коло професіоналів є досить вузьким, і вони повинні мати можливість відточувати свої позиції у відкритій дискусії.

Інша крайність – очікування, що суспільство саме вимагатиме змін і тому їх варто впроваджувати, як тільки воно дозріє. Керуючись такою логікою, в Україні ніколи неможливо було б провести будь-які реформи. Адже очевидно, що проведення реформування, наприклад, пенсійного законодавства – надзвичайно болісний процес, який однозначно не сподобається переважній більшості суспільства. Так, як малій дитині страшно не подобається лікар, який робить болючі уколи. Суспільні виклики зараз вимагають якнайшвидшої реакції. Якщо країна хоче вижити в умовах жорсткої конкуренції, вона не може чекати зміни поколінь, як це було ще століття назад. Відкритість інформації дозволяє багатократно пришвидшити дозрівання політичної еліти, яка змушена ставати більш гнучкою для того, щоб вижити в конкурентній боротьбі. Тому питання швидше не в дозрілості суспільства, а в наявності яскравих харизматичних особистостей, здатних повести за собою суспільства, при цьому не дуже забігаючи вперед. Якраз таких лідерів бракує – інтриганів завжди було вдосталь. Вибір часу в проведенні реформи визначається не так підготовленістю всього суспільства, як тієї частини, яка є соціально найбільш активною, яка визнається елітою цього суспільства. Не розглядаючи весь спектр критеріїв, які характеризують цей прошарок, вкажу лише одну вимогу до осіб, які мають моральне право впливати на розвиток суспільства та входити в категорію її еліти. Це активна зацікавленість у розв'язанні проблеми, що стоїть перед суспільством, та готовність протистояти викликам дійсності. Стосовно цього політик повинен мати свою думку і вміти публічно її формулювати. Потрібно бути фанатом ідеї і не боятись втрати підтримки електорату. Байдужість є ознакою пристосуванства та лінії розуму, яка, як відомо, породжує монстрів. Політиків, які нічого не зробили, забувають дуже швидко після їх відходу. Архітекторів же реформ піддають обструкції, однак починають згадувати через п'ять–десять років, а то й пізніше, коли змінюється покоління політиків.

Смішною є думка, що ідею може вкрасти політичний конкурент. Насправді вже політичне кредо визначає ставлення до ідеології реформи. Конфіденційною може бути тільки комплекс конкретних заходів щодо впровадження реформи. Але він розробляється вже при отриманні реформаторами реальної влади. Відкрита ж дискусія про завдання та цілі реформи, а також про шляхи її проведення об'єктивно сприяють підвищенню рейтингу партії, яка проголосує нові ідеї. Така партія ідентифікується у виборця як носій таких ідей, що сприяє закріпленню її електорату та перспектив політичного довголіття.

Реформи готуються роками. Початок їх можна ідентифікувати після проголошення головної ідеї, яка береться на озброєння політичною партією, здебільшого опозиційною. Проведення конкретних заходів реформи – лише невеликий завершальний етап скрупульозної роботи, коли вказана політична партія отримала відповідні адміністративні ресурси. Якщо вже на посаді міністра починається розробка концептуальних засад реформи, пошук експертів, акумуляція та аналіз інформації – на реформі можна ставити хрест. Адже 99% робочого часу

міністра – поточна робота. Серйозні нові концептуальні розробки він здебільшого фізично нездатний сприймати. Спілкування проходить у телеграфному режимі. Тому прийняття рішення щодо ключових пунктів запропонованих змін є часто інтуїтивним, на рівні довіри. Кредит цієї довіри матиме той експерт, група консультантів, які представляють мозковий генератор реформи, які зуміли в деталях довести, що вони кращі від конкурентів на ринку ідей. Але такий конкурс потрібно здійснювати задовго до того часу, коли буде прийнято рішення про впровадження реформи. Як казав натхненник реформи публічної адміністрації у Польщі Міхал Кулеша, «Реформатори мають п'ять хвилин для того, щоб переконати політичне керівництво у правильності визначеного курсу». До речі, при підготовці Бюджетного кодексу автор мав у своєму розпорядженні дійсно лише п'ять хвилин для того, щоб переконати пані Тимошенко в тому, що розрахунки трансфертів з Державного бюджету можна і потрібно здійснювати прямо до семиста бюджетів – обласних, районних, міст обласного значення. І вирішальну роль, мабуть, у цьому відіграли не так слова, як кипа розрахункових матеріалів, що підтверджували життєвість такої пропозиції.

На цей час, крім суто технологічних заходів, розроблених фахівцями, політикам потрібно мати відповіді щонайменше на низку запитань:

- Які недоліки існуючої системи, чи є вони вже критичні?
- Які мінімальні зміни необхідно впроваджувати?
- Яка ціна реформи, де взяти кошти?
- Які людські ресурси потрібно задіяти при підготовці та проведенні реформи, чи достатньо їх на місцях, чи належно вони підготовлені?
- Хто виграє від змін, хто програє?
- Яка очікується реакція основних політичних груп впливу, їх впливовість?
- Яка послідовність заходів?
- Який ідеологічний та пропагандистський супровід реформи регулювання в перехідному періоді?

На підготовку реформи потрібно витратити гроші. Марно їх чекати від держави – такі видатки погано формалізуються в бюджетні програми. Штатні законодавчі інституції здатні на працювати матеріал, однак для його компонування в комплексні нормативні акти потрібне політичне замовлення, сформулювати яке адекватно сучасним українським політикам досить важко. Найбільш зацікавленими в підготовці якісних проектів мають бути політичні партії. Зрештою, у цивілізованих країнах провідні партії мають свої дослідні інститути, що розробляють стратегії ідеології партій та шляхи їх впровадження (наприклад, Республіканський та Демократичний інститути у США). Саме вони є посередниками між політичним керівництвом партії та експертами з вузькоспеціалізованих напрямків. Саме працівники цих інститутів є кісткою апаратів міністрів, коли вони переходять у виконавчі структури. Апарат чи Кабінет Міністрів стає перехідною ланкою між кар'єрними службовцями та міністром у питаннях реформування. Така схема є вигідною як для політиків, так і для чиновників, адже Міністерство – це конвеєр, де функції кожної ланки чітко прописані, і нововведення об'єктивно ламає встановлений порядок. Кар'єра службовця – ланцюг стандартизованих процедур, часте повторення яких створює якість, що називається досвідом. Реформа ж створює ситуацію, коли такого досвіду немає, коли і заступник міністра і вчорашній студент мають однакові шанси для опанування нових методологій, причому новоспечений службовець має навіть кращі перспективи. Очевидно, що старші товариші намагаються поставити на місце вискокчу. Найкращий спосіб розв'язати цю проблему – перевести талановитого службовця в апарат міністра, де він міг би пов'язати свій

ентузіазм з бюрократичними процедурами. Однак йому немає шляху повернення в ієрархічну систему. Така схема диктується законами конкуренції такими ж невимолитими, як і в бізнесі. У виробництві існує чітка різниця між інститутами, що розробляють техніку, та заводами, які її виготовляють. Надто талановитих інженерів не терплять на виробництві, однак вони є бажаними в конструкторських бюро. Очевидно, що питання, хто старший, тут не стоїть – амбіції погашаються вимогами споживача продукції. Для працівників Кабінету міністра та апарату міністерства таким клієнтом є міністр, – уособлення політики керуючої партії. Класична схема організації реформи – наявність в апараті міністра особи, яка має статус заступника і відповідальна виключно за підготовку та проведення запланованої реформи.

Статус віце-прем'єра в теорії створений для просування комплексних реформ. Однак в українській дійсності він має значно менше ресурсів ніж міністри. Спроби віце-прем'єра експлуатувати адміністративний апарат чи Кабінет міністра викликають природний опір, що межуює з тихим саботажем. Тому його інструмент – робота безпосередньо з міністрами та забезпечення зворотного зв'язку – через ОДА, спецслужби, неурядові організації, ті ж групи експертів. До речі, як згадає колишній заступник Міністра фінансів Польщі Єжи Міллер, при впровадженні децентралізації місцевих бюджетів його безпосередній керівник Міністр фінансів Бальцерович мав також статус і віце-прем'єра, що забезпечувало подолання прихованого саботажу галузевих міністерств. У багатьох країнах для проведення реформ створюються спеціальні міжміністерські підрозділи, куди відряджають фахівців з різних міністерств на час реалізації реформи. Це дає можливість поєднати досвід цих спеціалістів зі свободою дій, яка їм надається, що знижує негативний вплив корпоративних відносин, характерних для окремих міністерств. На сьогодні така взаємодія не налагоджена – ставка робиться на той же адміністративний апарат: віце-прем'єра, який у більшості випадків не має досвіду та спеціальних знань для координації зусиль і тому пропонує силові варіанти вирішення міжгалузевих розбіжностей.

Окремо про експертів. Яким би не був освіченим та підготовленим політичний апарат, однак він неспроможний самостійно вирішити всі питання розробки як ідеології, так і деталей проведення реформи. Неспроможні в більшості випадків запропонувати нові ідеї також галузеві профільні інститути, що є часто місцем працевлаштування відставлених чиновників. Як і в підприємстві, так і в публічному секторі є дуже обмежена кількість фахівців, які здатні провести комплексний аналіз усіх факторів, що є істотними для впровадження реформи. Ці люди володіють унікальними знаннями, отриманими як у вітчизняних, так і зарубіжних спеціальних навчальних закладах, можуть адекватно оцінити поради зарубіжних спеціалістів та особливості національної ситуації. На жаль, поки що українські експерти погано задіяні у підготовці рішень. Наразі більшість із них, аби не втратити кваліфікації, підготовуються в проектах міжнародних організацій. Є випадки, коли блискучі спеціалісти змушені з України приймати пропозиції урядів сусідніх держав – Грузії, Вірменії, Молдови, зрештою, Росії, яка традиційно висмоктувала «мізки» з усіх пострадянських провінцій. Загалом теза «у своїй вітчизні пророка немає» стосується не тільки нас – навіть у розвинутих країнах генії часто визнаються лише після успішного впровадження їх розробок за кордоном. На жаль, вишкіл у галузі публічного права, фінансів, управління поки що є малоліквідним надбанням: політичні лідери не звикли платити за послуги, що не дають миттєвої віддачі. Основні їхні видатки поки що зорієнтовані на самозбереження політичного статусу і реалізуються через оплату послуг менеджерів виборчих кампаній, причому, як показує досвід останніх кампаній, інколи далеко не кращих. Те, що передвиборні обіцянки загалом повинні прораховуватись і фільтруватись, ще не стало умовою політичного довогліття, тому в психології політиків спеціалісти ідентифікуються за принципом «свій–чужий», і часто критерій довіри до їх фаховості визначається заангажованістю цих

експертів на передвиборних барикадах. Така політична культура нашої еліти, яка, на жаль, не розуміє, що закони суспільного життя мають дуже високий рівень об'єктивності, як і закони фізики, і поважаючий себе фахівець не дасть позитивного висновку розробці, здійсненій виключно під політичну кон'юнктуру. Як і не сприймає те, що відсутність партійного квитка у такого експерта не означає його фахову невідповідність.

Часто найбільш успішні реформи здійснюються людьми, які прямо не пов'язані з галуззю, що підлягає реформуванню. Так, уведення страхової медицини у Словаччині забезпечувалось колективом молодих економістів на чолі з власником диплома MBA 30-літнім Петером Патіжним. До речі, вказана реформа системи охорони здоров'я у Словаччині вважається найбільш успішною у Європі, і це при тому, що у їхній Конституції теж є чимало „совкових” атавізмів, на кшталт нашої статті 49 щодо безплатної медицини.

Ще кілька слів про технологію проходження проекту. Слід розрізняти етапи підготовки ідеології – це царина зовнішніх консультантів і вироблення механізмів впровадження – тут потрібно задіяти інструментарій адміністративного апарату. Якщо на першому етапі необхідна жорстка конкуренція ідей та теорій, носіями яких є різні школи та індивідуальні фахівці, то затверджений перелік заходів із впровадження реформи не варто часто змінювати, – бюрократичний механізм вимагає чітких процедур та визначеності. На етапі вироблення концептуальних засад саме партії зважують, які ідеї та рішення потрібно вибирати для того, щоб отримати успіх та конвертувати його в результати наступних виборів.

Після завоювання влади головним посередником між фахівцями та політиками, як уже вказувалось, повинен стати Кабінет Міністрів – орган, який забезпечує політичне реноме патрона. Останній повинен чітко відрізняти питання, що стосуються поточної діяльності, та ті, які стосуються реформування діяльності міністерства. Ігнорування думки фахівців чи переадресація їх до заступників міністра–кадрових бюрократів, свідчать про його політичну недалекоглядність. Ще одна особливість, яку часто ігнорують реформатори, – забезпечення зворотного зв'язку. Якщо конкретні заходи необхідно проводити через жорстку адміністративну систему, то отримання інформації про ефективність дії цих заходів необхідно забезпечувати через декілька незалежних каналів. Причому вихід на ці канали міністр повинен здійснювати безпосередньо, і навіть не через апарат міністерства. Останній, будучи відповідальним за реформу, об'єктивно намагатиметься пом'якшити в очах міністра промахи, допущені в ході її реалізації та прикрасити успіхи. Створення інформативної завіси навколо політичної фігури найвищого рівня – тенденція всіх апаратів, – як кабінету, так і адміністрації.

Після реставрації Конституції 1996 року основний центр прийняття рішень щодо розвитку та проведення реформ перекочував до Адміністрації Президента, який мав би стати і генератором реформ, а уряд – швидше реалізатором його розробок. Система обов'язково матиме збої при різній політичній орієнтації Президента та парламенту. Хоча в українських реаліях це майже неможливо, однак політичній еліті потрібно домовитись про умови співжиття, як це має місце у Франції. У такій ситуації вся ноша підготовки та проведення реформ перекладається на Уряд, тоді як Президент повинен зайняти консервативну позицію спостерігача. Однак це не в традиціях нашого соціуму. Швидше Президент активно перешкоджатиме будь-яким ініціативам з «ворожого» табору, практично зводячи нанівець перспективи розвитку країни.

Наївно покладатись на іноземний досвід: він ніколи не може бути копільований. Допомогу закордонних фондів теж потрібно сприймати адекватно – до 90% коштів міжнародних проектів йде на оплату інколи другорядних консультантів – професорів університетів, які тимчасово втратили контракт у себе вдома. Невисокий коефіцієнт корисної дії і від закордонних вояків депутатів ВРУ та перших осіб на один-два тижні для ознайомлення з досвідом реформ.

Деталі та негативи за такий термін помітити неможливо, як і важко освоїти загальний контекст обставин, за яких відбувались місцеві реформи. Найбільш корисними були б тут поради українців – випускників спеціалізованих іноземних вишів, однак їм, принаймні, потрібно довіряти.

На наступний день після прийняття рішень автори реформи здебільшого відчують розчарування – великий кавалок пропозицій, що органічно вписувались у нову систему, виявляються викинутими або в сесійному залі, або поховані в надрах бюрократії. До цього потрібно бути готовим – ні суспільство, ні політикум, ні апарат неготові досягнути і прийняти повний комплект запропонованих змін. Головне – задати необхідний вектор, який потім доведе до необхідності впровадження елементів, які спочатку були проігноровані. Слід бути готовим до неминучої рецесії, адже проведення реформи – велике напруження інтелекту, яке не може тривати довго, особливо у кар'єрних чиновників, які, як і більшість людей, природно лінійні, що, зрештою, здебільшого є захисною реакцією здорового організму. Наприклад, ціла низка норм проекту Бюджетного кодексу, що регулювали бюджетні процедури, відповідальність учасників бюджетного процесу, принципи бюджетної системи, на останньому етапі підготовки Кодексу до другого читання в 2001 році були викинуті. Але в процесі його впровадження деякі, особливо важливі (наприклад, норми, що стосуються оборотного касового залишку), були відновлені, а вже в редакції Бюджетного кодексу 2010 року більшість позицій, запропонованих ще десять років тому, зайняли своє достойне місце в тексті. Взагалі успішність реформи визначається тим, чи зможе нова система зайняти ту рівноважну позицію, яка протистоятиме неминучим спробам реанімувати стару. Одна з ознак живучості запропонованих змін – однозначність їх трактування неупередженими фахівцями. Так, однією з помилок схеми формування громад, запропонованої у 2005 році, в концепції адміністративно-територіального устрою була багатотваріантність технічних рішень. Очевидно, що така система не могла бути стійкою, адже при зміні влади завжди здійснюється спроба переглянути «злочинні» рішення попередньої влади, і нестійкість концептуальних основ проведених змін дає привід для їх відміни.

Зрештою, проведення реформ це – мистецтво, якому важко навчитись, тим більше, що професійних шкіл, де формується національна політична еліта, в Україні немає. Тому правила політичного співжиття засвоюються політиками безпосередньо на депутатських лавах – протягом усієї каденції. Часу ж на комплексні реформи здебільшого не вистачає, імітація реформ обходиться значно дешевше й виглядає ефектніше. Хоча вже не дає гарантії політичної стабільності.

Адже електорат дедалі важче обдурювати – світ відкритий та тісний.

Ю. Ганущак

РЕФОРМА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Відповідальна за випуск: *О. Суходольська*
Редагування: *Л. Щербатенко, І. Щербатенко*
Макет-Дизайн: *С. Шишкін*

Підписано до друку 15 серпня 2013 року
Формат 60x90 1/8. Ум. друк. арк. 20
Папір офсетний. Друк офсетний.
Гарнітура *Myriad Pro*
Наклад 1000 прим.

Віддруковано в друкарні «Софія-А», Київ, вул. Дегтярівська, 25
Видано на замовлення Проекту міжнародної технічної допомоги
«Підтримка децентралізації в Україні»
Тел.: (044) 270-55-21 (27)
Факс: (044) 279 67 27
www.despro.org.ua

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

К. Швабс

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ
НА ДОПОМОГУ МІСЬКИМ ГОЛОВАМ ТА ДЕПУТАТАМ МІСЦЕВИХ РАД

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

Д. Швабс

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: СОЦІОЛОГІЧНИЙ ПОГЛЯД

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

Д. Швабс, С. Швабс, С. Швабс, С. Швабс

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

К. Швабс

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

К. Швабс

РЕФОРМА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

К. Швабс, С. Швабс

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

К. Швабс, С. Швабс

ОПЕРАТИВНЕ ПЛАНУВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

К. Швабс

РОЗРОБЛЕННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР ДЛЯ УКРАЇНИ

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

К. Швабс

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

К. Швабс

ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

К. Швабс, С. Швабс, С. Швабс

ЩО ТРЕБА ЗНАТИ СЛУЖБОВЦЯМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПРО СУДИ

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК ДЛЯ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

К. Швабс, С. Швабс, С. Швабс, С. Швабс

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВОЮ НЕРУХОМІСТЮ МІСТА

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК ДЛЯ ОМС

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

К. Швабс, С. Швабс

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

МЕТОДИЧНИЙ ПОСІБНИК

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

Д. Швабс

СОЦІАЛЬНА МОБІЛІЗАЦІЯ ДЛЯ СТАЛОГО МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

НАВЧАЛЬНИЙ МОДУЛЬ

DESPRO skat

Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»
 вул. Б. Грінченка, 2, оф. 2
 01001 Київ, Україна
 Тел. (+38044) 270 55 21, 270 55 27
 Факс (+38044) 279 67 27
 web: www.despro.org.ua