

БЮЛЕТЕНЬ

**Адміністративно-територіальна
реформа:
проблеми та перспективи
впровадження**

**Дніпровський центр
соціальних досліджень**

2005

ВСТУП

Тема реформування адміністративно-територіального устрою України не нова. Дискусії з цього приводу розпочалися близько 10 років тому. За цей час було прийнято цілу низку Законів, постанов, підписано чимало президентських указів, утворено парламентські комісії з зазначеного питання, розроблено концепції...

Новообраний Президент України В.Ющенко чітко окреслив зовнішньополітичні орієнтири України. Курс на євроінтеграцію. Щоб домогтися вступу до ЄС, Україні потрібно привести до євростандартів велику кількість законодавчих норм. І в першу чергу тих, що стосуються місцевого самоврядування.

Всім добре відомо, що майже у всіх європейських країнах існує трирівнева система місцевого самоврядування. В березні на 10 ювілейних муніципальних слуханнях віце-прем'єром з питань адміністративно-територіальної реформи Р.Безсмертним була запропонована нова трирівнева модель адміністративно-територіального устрою нашої держави „регіон – район – громада”, яка наближає нас до європейського рівня. Ця модель знайшла своє втілення в проекті Закону „Про територіальний устрій”.

Роман Безсмертний неодноразово підкреслював, що „не планується змінювати кордони областей, мова йде про укрупнення громад і районів з метою наближення послуг до людей”. Він переконаний, що „запропонована модель стимулюватиме урбанізаційні процеси та оптимізуватиме бюджетний розподіл в регіонах”. Базовий принцип проведення реформи полягає у тому, що “реформа розпочинається не згори, а знизу - тобто перша черга реформувань – рівень громад та районів. Якщо вдасться здійснити якісні перетворення на цьому рівні – тоді оптимізація обласного поділу стане формальністю”.

До речі, саме цей проект Закону викликав жваві дискусії серед представників виконавчих органів влади та місцевого самоврядування, громадських та партійних діячів, науковців. Попри існування різних поглядів, більшість загалом дотримується тієї думки, що адміністративно-територіальна реформа потрібна. І для її проведення існують об'єктивні причини: невпинно зростаюча диспропорція у розвитку окремих регіонів, гіперцентралізація владних повноважень і т. ін.

Роман Безсмертний порівнює реформу зі скальпелем хірурга. “Адміністративно-територіальна реформа - це гострий скальпель, ним не можна наносити численні рани. Реформа – це не гармошка, розтягнемо операцію – втратимо пацієнта. Реформа має бути точним надрізом і відповідно успішною операцією”.

Втім, якщо продовжити цю медичну тему, варто зазначити, що головною запорукою вдалої операції є попереднє всебічне обстеження, бажано отримати декілька оцінок стану хворого від різних фахівців.

Інакше кажучи, перед тим, як реформувати адміністративно-територіальний устрій України, потрібно провести глибокий аналіз багатьох сфер: економічної, соціальної і т. ін. Варто об'єктивно визначити ті проблеми, які існують в суспільстві, намітити основні заходи щодо їх вирішення, окреслити строки... З врахуванням тих національно-історичних умов, що склалися в Україні, спираючись, а не сліпо сповідуючи досвід інших європейських країн.

Потрібно також зазначити, що будь-яке реформування органів влади, яке відбувається з метою служіння народові, неможливе без врахування думок від громадянського суспільства.

В даний бюлетень ДЦСД увійшли тексти доповідей та всі думки, зауваження та пропозиції, які були висловлені представниками органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, лідерами обласних відділень політичних партій та громадських організацій, представниками регіональних ЗМІ впродовж семінару на тему „Адміністративно-територіальна реформа: проблеми та перспективи впровадження”.

Анна КОЛОХІНА,
виконавчий директор ДЦСД

Г.П. БОЧКАРЕВ,
депутат Днепропетровского горсовета XXI и XXII созывов
старший инспектор отдела по вопросам обеспечения
работы

председателя Днепропетровского областного совета
и его заместителей,
помощник председателя областного совета
по вопросам контроля

Преимущества и недостатки новой модели
административно-территориальной реформы
на примере Днепропетровской области

Для того чтобы проанализировать пути и ожидаемые последствия админреформы, в первую очередь нужно еще раз внимательно ее изучить.

Основными составляющими административно-территориальной реформы являются:

1. Реформа местного самоуправления.
2. Территориальное устройство Украины.
3. Система выборов в ВР и в местное самоуправление.

Относительно первой составляющей мы для себя составили полное и однозначное мнение и понимание того, что необходимо сделать и изменить. В каждом районе, в каждом населенном пункте, во всяком случае, в органах местного самоуправления, состоялись обсуждения. Мы обобщили поданные предложения, утвердили их на сессии областного совета, а делегаты от области озвучили их на Всеукраинском собрании представителей органов местного самоуправления и передали предложения Государственному секретарю Александру Зинченко в его визит на Днепропетровщину.

Мы высказали свое мнение и относительно третьей составляющей и заявили, что к пропорциональным выборам на уровне сел, районов и городов мы не готовы, что одновременные выборы в ВР и местные советы, да еще по пропорциональной системе, ни к чему хорошему не приведут.

Наше мнение полностью соответствует норме пункта 2 статьи 2 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года, которая подписана от имени Украины 6 декабря 1996 года в г. Страсбурге и ратифицирована Верховной Радой Украины и Законом Украины №452/97-ВР от 15 июля 1997 года.

Но вопрос относительно изменения территориального устройства Украины для большинства жителей области является непонятным. В нем мы - дилетанты, и это нужно признать.

Мы еще не знаем, с какой стороны подходить к проекту закона, который прислал нам в конце марта вице-премьер-министр Украины Роман Безсмертный.

Если в итоговом документе, принятом на Всеукраинских сборах, отмечено, что есть «острая необходимость разработать

научно обоснованные концептуальные основы совершенствования административно-территориального уклада Украины в контексте обеспечения надлежащего функционирования местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в новых условиях», то надежды, что умные дяди из Киева все предусмотрят - это утопия.

Они при принятии Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» еще в мае 1997 года в разделе 5 (пункт 10) записали, что Кабинет Министров Украины относительно Конституции Украины и этого Закона в двухмесячный срок после того, как войдет в действие этот закон, подает на рассмотрение Верховной Рады Украины проект закона о коммунальной собственности.

Прошло не 2 месяца, а 8 лет, а этого закона нет. Не исключаю, что сейчас, в который раз, нам наобещают вновь кучу прав, но и в следующие 8 лет их придется лишь ждать.

Анализ реального социально-экономического, финансового состояния всех без исключения населенных пунктов области остается за нами. И никто другой не сможет сделать это лучше нас или под нашим непосредственным наблюдением.

Анализ реального состояния и выработка необходимых организационно-правовых и материально-финансовых основ формирования дееспособных и самодостаточных территориальных громад, во всяком случае, четких предложений и рекомендаций, каким образом необходимо изменить законодательную и нормативную базу - это наш прямой долг и наша ответственность.

Конечно, для этого нужно время, нужна мобилизация ученых и практиков. Более того, я не исключаю, что вследствие всестороннего изучения этого вопроса окажется, что глобальная «перетряска» принципов территориального устройства, которая заложена в проекте закона, полученного от Безсмертного, не такая уже и актуальная.

Примеры взвешенного подхода к территориальному укладу искать не нужно, они уже есть в мировой истории: Швейцарской конфедерации - 714 лет. Она образовалась в 1291 году. Страна площадью 200 x 400 км, которая протянулась узкой полосой вдоль гор, меньше нашей Днепропетровской области, но как живут ее граждане! У них - 25 кантонов, у нас - 22 района. И они не стремятся их увеличивать, переносить границы, менять названия населенных пунктов. Город Баден был и остается городом, и, скорее всего, уже никогда не станет городом-районом или городом-регионом. А село как было селом, так селом и будет называться. Ведь дело не в названии населенного пункта, а в уровне жизни его жителей.

Как эта жизнь будет улучшаться на Украине, если призванное для этого местное самоуправление сведено к тому, что работает

только на себя, что 86% местных бюджетов - это заработная плата, а не развитие для человека.

Председатель областного совета направил запрос в облгосадминистрацию с просьбой прислать календарные планы выполнения 23 региональных программ, которые финансируются из областного бюджета, с целью анализа, как каждая программа приходит к конкретным селам, поселкам, районам.

Как выяснилось, упомянутые программы остаются лозунгами, которые к конкретной территориальной общине или населенному пункту применить невозможно. Что изменится, если это село от райцентра отдалится еще на 50-100 км? Реформируемся, а вопросов станет еще больше.

К сожалению, похоже, что глубину ожидаемых превращений в полном объеме не осмыслили на местах, не отнеслись к реформированию территорий серьезно и ответственно.

Свои замечания и предложения в областной совет прислали 14 районных советов и 3 городских.

Причем три райсовета, принимая во внимание их ответы, похоже, вообще не изучали законопроект. Фактически конкретные замечания прислал только Павлоград.

Поэтому сегодня является целесообразным говорить об организационной стороне знакомства с законопроектом, о его обсуждении и изучении, а не об анализе итогов обсуждения.

Этот вопрос касается каждого жителя области и каждого работника органов местного самоуправления, он состоит в первую очередь в определении, для чего нужна эта реформа. Что она должна принести в нашу жизнь? Что мы в праве от нее ожидать. К чему мы должны стремиться, что реализовать, что менять и для чего? Задания и цели реформы ее разработчики определяют так: реформа должна базироваться на принципах улучшения стандартов жизни граждан Украины, приближения услуг к населению путем развития местного самоуправления.

В конечном счете, реформа должна позволить привести украинское законодательство в соответствие с Европейской хартией местного самоуправления, которая еще 8 лет назад ратифицирована Украиной и по которой именно органы местного самоуправления обеспечивают эффективное и приближенное к человеку управление, а также непосредственное участие человека в государственных делах, что является главным демократическим принципом управления.

Человеку не безразлично, как он будет жить в населенном пункте, как там будет организовано образование, медицинское обслуживание, коммунальные услуги, транспортное сообщение, торговля, культурный досуг и многое другое. Все это создается людьми, дается как результат управления. Кто этим должен заниматься? Местное самоуправление. И нам это далеко не безразлично. Мы были свидетелями двух провалов системы

управления - на уровне государства, когда Украина вышла из состава союза, и на уровне местном, областном, когда по итогам 1 полугодия 2003 года область по рейтинговой оценке развития занимала 1 место среди других областей, а по итогам того же года в целом скатилась на 16-е место.

Казалось бы, что изменилось? А ничего, если не считать, что сменилось руководство области - с 01.08.03 во главе облгосадминистрации стали В.Г. Яцуба и его первый зам С.А. Сивоконь, оба приехали из Киева, оба титулованные научными успехами управленцы. А результат налицо, факт, подтвержденный документами КМУ.

Смею утверждать, что пока не будет создана и внедрена система местного самоуправления, результата по хартии не будет. А эту систему как раз не дают создать дяди из Киева:

- закон о местном самоуправлении несовершенен, об этом вслух сказали представители всех областей;
- закон о коммунальной собственности нет, его так и не дождались с 1997 года;
- бюджетный кодекс несовершенен именно для территориальных громад населенных пунктов;
- земельный кодекс связал руки тем, кто на земле стоит и работает, сельсоветам прежде всего;
- водный кодекс - как будто дядям из Киева виднее, как развивать водное хозяйство в Хохляковке;
- жилищный кодекс - его вообще нет, руки не дошли.

В этих условиях, вместо того, чтобы сначала принять весь пакет законов и нормативных актов, установить срок, год или два для подготовки к их внедрению, дать возможность подготовиться на местах к переходу на новые условия управления жизнеобеспечением людей, боюсь, что нас сразу бросят в изменение границ и названий населенных пунктов.

Если у кого-то сложилось мнение, что мы против изменения территориального устройства, это мнение ошибочное.

К изменению есть основания, и в этом каждый убедится, когда ознакомится с нижеприведенными данными, как реально территориально мы обустроены. Но я против того, чтобы начинать реформу с территориального передела, т.к. может статься, как всегда, что на этом все и закончится. Начинать нужно с изменения норм управления жизнеобеспечения, с изменения всего пакета законов, который формулирует права, обязанность и ответственность единственных органов, которые должны и обязаны это жизнеобеспечение создавать, как того требует Хартия о местном самоуправлении.

Территориальное устройство не самоцель, а механизм закрепления новых правил самоуправления, способ их реализации, один из части методов их реализации. К сожалению, создается впечатление, что торопливость с начинанием реформы

территориального переустройства, нежелание прислушаться к требованиям всех представителей области о необходимости от декларации прав местного самоуправления перейти к реальным правам и обязанностям и к законодательному их закреплению, ничем не отличается от уже неписанного закона нашей жизни - хотели как лучше, а получилось как всегда.

С географической точки зрения разработчики выделяют 4 принципа, которые необходимо обеспечить при изменении административно-территориального устройства Украины:

1. Несовершенный терминологический аппарат названий и типов административных единиц.

2. Совершенствование и упорядочивание структуры административно-территориального уклада.

3. Пропорциональность - количество административно-территориальных единиц каждого ранга иерархии должны вписываться в границы оптимальности Диспропорции по территории, количеству населения, социально-экономическому потенциалу не должны быть большими.

4. Компактность - административно-территориальные единицы должны быть компактными, без анклавов и отдаленных выступлений.

Это те четыре принципа, по которым административно-территориальные единицы, по мнению разработчиков проекта, должны быть унифицированы.

Реальные диспропорции в областях:

по количеству административных районов:

Винницкая область - 27

Одесская - 26

Днепропетровская - 22

Черновицкая - 11

по количеству городов областного подчинения:

Донецкая - 28

Днепропетровская - 13

Луганская - 14

Тернопольская - 1

Киевская - 11

по количеству городов в регионе:

Донецкая - 51

Львовская - 43

Днепропетровская - 21

Херсонская - 9

Житомирская - 9

Луганская - 37

по количеству сельских советов:

Винницкая - 662
Ивано-Франковская - 608
Львовская - 625
Днепропетровская - 287

по количеству сел и населения в границах сельсоветов:

Днепропетровская - 65,9 по 2,0 тыс. чел.
Донецкая - 4,4 по 1,9 тыс. чел.
Запорожская — 3,5 по 1,8 тыс. чел.
Черниговская - 2,9 по 1,0 тыс. чел.
Луганская - 3,9 по 1,8 тыс. чел.

по среднему количеству сельсоветов и количеству населенных пунктов в границах района:

Днепропетровская - 65,9 сел и 13,1 сельсоветов
Львовская - 92,9 сел и 31,6 сельсоветов
Ровненская - 62,8 сел и 21,6 сельсоветов
Черновицкая - 36,2 сел и 27,9 сельсоветов
Тернопольская - 59,8 сел и 34,2 сельсоветов
Днепропетровская - 36,2 сел и 14,4 сельсоветов
Херсонская - 65,9 сел и 13,1 сельсоветов

по количеству сельских населенных пунктов в регионах, в т.ч. поселкам городского типа:

Львовская – 1852 и 132
Харьковская – 1684 и 61
Днепропетровская – 1440 и 47
Черновицкая – 398 и 8
Донецкая - 1124 и 132
Луганская – 792 и 109

по количеству административно-территориальных единиц, районов и планируемому их количеству с населением не менее 70 тыс. жителей при общем кол-ве населения в областях:

Днепропетровская	22	13	3713 тыс.
Донецкая	18	11	4953 тыс.
Луганская	18	11	2643 тыс.
Харьковская	27	17	2970 тыс.

Полтавская	25	14	1678 тыс.
Винницкая	27	19	1815 тыс.
Львовская	20	22	2717 тыс.
Закарпатская	13	15	1284 тыс.

Пропорциональность - области отличаются площадью до 4-х раз:

Одесская - 33,2 тыс.га.

Черновицкая - 8,1 тыс.га.

Количество населения в области также различаются в 4-5 раз:

Донецкая - 4953 тыс.

Днепропетровская - 37,13 тыс.

Черновицкая — 932 тыс.

Прирост количества сел и сельских советов к уровню 1990 года в процентах составляет:

Днепропетровская - 9%

Ивано-Франковская - 29,2%

Львовская - 28,3%

Донецкая - 9,8%

Луганская - 5,8%

Хмельницкая- 16,8%

Черновицкая — 17,6%

Тернопольская - 26,8%

Остановимся подробнее на обоснованности предлагаемого количества районов в нашей области - их разработчики проекта предлагают нам 13, что вызывает сомнение.

В области два города - Днепропетровск и Кривой Рог, население которых больше 750 тыс. и которые по новому делению территории не войдут в структуру области. Их население 1843,2 тыс. человек.

Города-районы, их четыре в области (Днепродзержинск, Никополь, Павлоград, Новомосковск), которые не войдут в расчет количества районов, их суммарное население 619,0 тыс. Всего же в 13 городах области проживают 2741,4 тыс. Если эту цифру вычесть из суммарного населения области, то для расчета количества районов по 70 тысяч действительно останется на 13 районов, т.е. 791,9 тыс. Это значит, что к 3-м районам больше 70 тыс. жителей уже существующим (Днепропетровский, Новомосковский, Апостоловский) из оставшихся 19 необходимо создать 10, т.е.

сокращение коснется 9 районов. Но верный ли это расчет? Думаю, что нет. Всего 3 района с населением каждый по 70 тыс. жителей составят из уже существующих будущие самостоятельные районы, а из городов-районов сегодня эту когорту могут составить 4 из 13-ти, да 2 города-региона, их население составляет 2 462,2 тыс. жителей, 7 городов не войдут ни в число городов-районов, ни в число городов-регионов. С учетом их оставшиеся жители (1287,8 тыс.) должны составить расчет количества районов. Разделив 1287,8 тыс. на 70 тыс., получаем расчетное количество районов в области - 18, а не 13. Проведите этот расчет и убедитесь сами. Думаю, это существенно.

На базе каких районов будут создаваться планируемые 13 или 18 - не знаю, но нам нужно иметь свое мнение, обоснованное и четко аргументированное. Судя по количеству отзывов на законопроект - мы не хотим знать и формировать свое мнение, а значит, не хотим его отстаивать. Областная администрация создала региональную рабочую группу для подготовки мероприятий для проведения административно-территориальной реформы из 26 работников администрации - органов государственной исполнительной власти, да по одному представителю от малых городов, районов и сельсоветов. Мэры будущих городов-регионов не в счет, по этой категории все ясно - они войдут в первую группу иерархии наряду с областями, Автономной республикой Крым и двумя городами со специальным статусом (Киев и Севастополь). Как видите, реформа делается ради управляемости со стороны органов местного самоуправления, а решение от области будут принимать чиновники областной администрации. Такова действительность, и не стоит свое право на самоуправляемость доверять формировать только им, а потом делать обиженное лицо, мол, нас не поняли, не прислушались, не учли и т.д. К сожалению, еще свежи в памяти укрупнения районов, проведенные при Союзе. Я видел брошенные села в Сибири вдоль Енисея и Ангары, видел их в степях Оренбуржья.

Сегодня на Украине из 490 районов 419 с населением меньше 70 тыс. каждый. Предлагается оставить численность — всего 328.

17 районов подлежит расформированию.

В итоге перейдем к 3-х уровневой структуре административно-территориального устройства:

1 уровень - регионы, в них войдут: области, города-регионы, Крым, Киев, Севастополь;

2 уровень - районы, в них войдут: районы, города-районы;

3 уровень - базовый, в него войдут громады.

От нашей области по уровням иерархии распределятся:

в 1 уровень - область, Днепропетровск, Кривой Рог

во 2 уровень - 18 районов, 4 города-района (Днепродзержинск, Никополь, Павлоград, Новомосковск)

в 3 уровень - 194 громады по 3,5-5 тыс. населения.

В результате предлагаемая модель организации территорий обеспечивает:

1. Создание и укрепление базовых административно-территориальных единиц-громад, в каждой из которых будет создан орган местного самоуправления и проведено четкое размежевание территорий громад.

2. 3-х уровневую систему управления: громада - район - регион и четкую компетенцию каждого уровня административно-территориальной единицы.

3. Ликвидацию на районном уровне местных госадминистраций и передачу их функций управления органам местного самоуправления.

4. Финансовую и бюджетную автономию территориальных единиц и рационализацию бюджетного планирования (программно-целевой метод бюджетного планирования), механизмы заинтересованности органов местного самоуправления в наращивании доходной части бюджетов, законодательные изменения в интересах органов местного самоуправления.

5. Совершенствование механизмов формирования представительских и исполнительных органов местного самоуправления разных территориальных уровней и оптимизация их структуры.

6. Разработку четких критериев оптимизации районного деления Украины с учетом географического, исторического и других факторов.

Модель территориального устройства предполагает разделение полномочий между органами исполнительной власти и местного самоуправления, между уровнями местного самоуправления соответствующий перечень услуг, за которые они отвечают, по каждому уровню.

При этом исключительные полномочия местных советов всех уровней:

- утверждение бюджетов;
- утверждение структуры исполнительных органов совета;
- избрание должностных особ из числа депутатов соответствующего совета;
- избрание руководства контролирующих органов;
- утверждение окладов должностных лиц;
- оценка действий исполнительных органов.

Уровень компетенции и ответственности за организацию работ:

Нижнего базового уровня - громад:

- детские дошкольные учреждения;

- наблюдение за престарелыми гражданами и инвалидами;
- забота о семье и подрастающем поколении;
- начальные и вечерние школы;
- охрана здоровья и первичная медицинская помощь;
- планирование;
- использование земли, охрана природы;
- благоустройство территорий, содержание дорог, улиц, парков;
- отдых и развитие культуры;
- общественный транспорт;
- бытовое обеспечение (водоснабжение, канализация, энергоснабжение);
- санитарный контроль и профилактика;

Районного уровня - райсоветов:

- стационарные медицинские услуги;
- подготовка младшего медицинского персонала;
- подготовка специалистов в ПТУ, колледжах (в первую очередь ориентированных на коммунальную сферу);
- организация и содержание местной милиции;
- содержание дорог местного значения;
- обеспечение транспортного обслуживания;
- обеспечение отдыха и развитие культуры (при этом районные администрации будут ликвидированы);

Областного уровня:

государственных областных администраций:

- обеспечение и контроль за соблюдением Конституции и законов Украины, актов Президента Украины и КМУ, других органов государственной исполнительной власти;
- обеспечение прав и свобод граждан;
- координация деятельности региональных представительств центральных органов исполнительной власти;
- контроль за недопущением бюджетных диспропорций;

областных советов:

- программы регионального развития;
- подготовка и переподготовка специалистов в ВУЗах, академиях, университетах;
- развитие региональной науки;
- содержание дорог регионального значения;
- создание и поддержание транспортной инфраструктуры области

- специализированное медицинское обслуживание;
- ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций;
- координация деятельности местной милиции;
- организация отдыха и культуры;
- управление объектами совместной коммунальной собственности громад.

В Украине в настоящее время 28615 сельских поселений, из которых 16180 (57%) не имеют своих сельских советов. 96% сельсоветов получают бюджетные дотации. Коммунальных предприятий по благоустройству, общественному транспорту, ремонту дорог, вывозу мусора в сельсоветах нет.

Если сегодня практически невозможно сделать анализ предложений сельсоветов, райсоветов и горсоветов области по проекту закона об административно-территориальном устройству по одной лишь причине - их попросту нет, то Днепропетровский региональный институт государственного управления свои предварительные выводы сделал. Выводы нелицеприятные, слишком большой риск для государства начинать эту реформу не с разработки новой законодательной и нормативной базы для органов местного самоуправления, а с передела границ районов и укрупнения сельских административно-территориальных единиц и переподчинения городов, особенно крупных.

Основным политическим риском такого проведения реформы является возможное заострение социально-политической ситуации в Украине и соответствующее негативное воздействие на национальную экономику.

К управленческим рискам можно отнести:

- возникновение разрыва в системе «область - областной центр»;
- заострение проблемы предоставления услуг населению из-за неопределенности четких критериев доступности граждан к центрам услуг в пределах территориальной громады (транспортная недоступность, уменьшение возможности предоставления социально-экономических, медицинских, культурных, спортивных и др. услуг);
- отсутствие новой землеустроительной, градостроительной и картографической документации;
- нарушение системы статистического учета, прогнозирования и разработки программ экономического и социального развития Украины и ее регионов;
- возникновение в системе государственного регулирования экономики на региональном и территориальном уровнях новых центров власти с нечетко определенными и не распределенными «полномочиями».

Возникает возможность и риск дестабилизации всей системы государственного регулирования экономики Украины на региональном и территориальном уровнях, что в свою очередь может привести, в лучшем случае, к усилению тенденции к снижению.

При таких обстоятельствах возникают риски уменьшения сектора малого и среднего бизнеса, повышению монополизации региональных и территориальных рынков, повышения уровней безработицы и инфляции.

Бюджетный процесс в его временном измерении будет сорван как для текущего года, так и для последующего. Отсутствие новой законодательной базы для местного самоуправления, а это коснется необходимости изменения десятков и сотен законодательных и нормативных актов, создаст элементы хаоса во взаимоотношениях органов местного самоуправления с органами государственной исполнительной власти да и в самой системе взаимоотношений между различными органами государственной власти, к сожалению.

Совокупное действие всех перечисленных обстоятельств и факторов может повлечь за собой дестабилизацию отечественной экономики и снижение жизненного уровня людей, а это неминуемо приведет к недоверию людей к новой власти и реваншу старой.

Учитывая сказанное, можно предложить:

1. Сначала должна быть подготовлена и утверждена вся законодательная и нормативная база, определен срок ее внедрения и реализации минимум через год.

2. Этот срок органы местного самоуправления должны использовать для анализа возможностей реализации новой законодательной базы, определить механизм ее реализации на конкретных территориях, четко сформулировать, что им мешает или чего не хватает для ее реализации.

3. Разъяснить людям, живущим на определенных территориях, что от них требуется, что им ожидать, каково их участие в проведении реформы, дать людям аналитические материалы с ожиданиями, прогнозами, планами по их территориям и по их населенным пунктам с конкретными инвестиционными проектами, источниками их финансирования.

4. Самое главное - сплотиться всем органам местного самоуправления в солидарной ответственности за реализацию норм и требований реформы, не самоустраняться, не уходить в бездеятельное ожидание «манны небесной» от кого бы то ни было, а если это вдруг случится - возможные риски сбудутся, к сожалению.

С.В. ЛЯЩЕНКО
заведующий отделом Днепропетровского областного совета
народных депутатов
по вопросам информационно-правового обеспечения
местного самоуправления области
и контрольно-аналитической работы,
депутат Кировского районного совета г. Днепропетровска

**Административно-территориальная реформа:
опыт постсоциалистических стран и перспективы в Украине**

Главная замена

В Украине сначала возникла идея стимулировать добровольное объединение сельских советов в эффективные громады. Параллельно появилось предложение объединить районы. Но в определенный момент решили проводить все вместе: и увеличить объемы полномочий, и перекроить административную карту. Это очень опасно: если сначала главная проблема заключалась в увеличении полномочий громад, то сегодня уже ведутся разговоры об эффективной исполнительной вертикали. Эти слова озвучил недавно и Президент. Мы фактически подходим к вопросу: как оптимизировать управление в рамках бюрократического, сверхцентрализованного государства? Подходит ли этот вариант государства для такой страны? Для минимизации усилий, возможно, да. А вот в плане влияния на последующую судьбу власти — нет. Уже сегодня, еще до начала реформы, в селах массово закрываются почты, фельдшерско-акушерские пункты. Эти процессы люди связывают с реформой. А если учесть, что в памяти еще живы последствия прежних укрупнений сельсоветов и районов, то сопротивление обществу будет огромным. Любая власть, которая уменьшит количество районов в два, а сельсоветов — в три раза, обречена на поражение на следующих выборах (если они будут справедливыми).

Пойдет ли реформа на пользу людям? Теоретически, по словам реформаторов, все выглядит хорошо: мы уничтожим сельсоветы, но не уничтожим ни одного села, оставим старосту, начальную школу и т.п. Может, они на самом деле надеются сэкономить на сельсовете. Но осуществить задуманное по идеальному сценарию не удастся. Упразднение сельсовета приведет к уничтожению всей структуры, уровень услуг снизится. Возможен ли альтернативный вариант? Да, делать задуманное поэтапно, как наши соседи-поляки. Возможно, Президенту, которого убедили, что реформу нужно осуществлять любой ценой и очень быстро, кто-то докажет, что есть более разумный путь.

Под понятием «смена власти» большинство граждан страны подразумевает смену персоналий, а меньшинство - смену системы самой власти. Реализовать второе, как правило, труднее и дороже, чем первое. Как показывает опыт России, сделать работу бюрократов эффективнее весьма сложно даже при полной поддержке всех властных структур. Польский вариант повышения эффективности госструктур предусматривал передачу полномочий на места. Для Украины важен опыт обеих стран - россияне близки нам по ментальности, а европеизировать власть мы собираемся по польскому сценарию. Административная реформа в Украине получит второе дыхание. За последние пять лет это будет уже третья глобальная попытка изменить украинское чиновничье Зазеркалье. Прежние реформы были безуспешными: согласно оценке Мирового банка, по показателю эффективности работы правительство Украина отстает от своих ближайших соседей - России и Польши, которые уже приступили к радикальной перестройке госаппарата. Правда, пути реформирования у каждого государства оказались свои.

Польский курс на регионы

В Польше административно-территориальная реформа проходила в два этапа. Во время первого этапа, который начался при премьере Тадеуше Мазовецком, были увеличены полномочия гмин — польских органов местного самоуправления. Тогда за год Польша стала другой, люди почувствовали свою ответственность за состояние местных громад. Городки быстро стали хорошо обустроенными и освещенными. Второй этап осуществлялся в 1997—1998 годах, страна перешла на трехуровневую систему местного самоуправления, появилось промежуточное звено — повет, а число воеводств сократили втрое. Эта реформа была позитивной, но осуществлялась в пакете с тремя другими реформами, которые воспринимались неоднозначно. Вследствие этого правительство правых проиграло выборы в 2001 году, а правящая «Уния свободы» даже не преодолела проходной барьер в парламент.

В Польше основные усилия были сконцентрированы на реформе системы региональной и муниципальной власти. Начало передачи властных функций в регионы было положено еще в 1993 году, когда в стране приступили к реализации пилотного проекта, в ходе которого крупнейшим городам были увеличены их полномочия. В полном объеме реформа местного самоуправления была принята в 1997 году, а в действие вступила в 1999-м. Согласно принятым изменениям, в Польше была внедрена трехуровневая схема территориального устройства власти - воеводства, поветы и гмины - и на первых двух уровнях введено местное самоуправление.

Центральная власть представлена только на уровне воеводств. Одновременно было сокращено их количество (с 49 до

16), и, что самое главное, - увеличена доля местного самоуправления в общих государственных расходах. Например, гмины финансируют начальные школы, дошкольные учреждения, библиотеки и культурные центры, а также отвечают за состояние дорог местного значения. По умолчанию считается, что администрация гмин решает также все те вопросы, которые законодательно не закреплены за правительством или другими органами местного самоуправления.

Из бюджетов 308 поветов и 65 городских гмин оплачиваются услуги больниц, средних школ, пожарной службы, муниципальной полиции, санитарных инспекторов и, что непривычно для Украины, местных налоговых администраций. Средняя численность населения поветов - около 100 тыс. человек. Полномочия поветов четко прописаны в законодательстве и, в отличие от гмин, они не могут выходить за рамки своей компетенции. Население воеводств составляет в среднем 1,5 млн. человек. Парламент воеводства (сеймик) избирается на общих выборах, он назначает исполнительный совет во главе с маршалом.

Одно из основных изменений в центральных органах власти - введение института генеральных директоров. Должность генерального директора является основой пирамиды польской бюрократии, на вершине которой находится глава государственной службы, который назначается премьером на пять лет. По его представлению назначаются 52 госдиректора в министерства и другие центральные органы власти и 16 госдиректоров в воеводства (аналог украинских областей). Выбор госдиректоров происходит на основе открытых конкурсов со сдачей экзаменов, которые могут длиться 6-9 месяцев (что служит дополнительной преградой для частой смены директоров).

Министру или воеводе в Польше отводится преимущественно политическая роль, они занимаются общим управлением, тогда как в ведении генерального директора находятся оперативные вопросы (формирование бюджета, контроль его выполнения, управление имуществом органа власти). При этом директора подведомственны министрам или воеводам и назначают руководителей департаментов по согласованию с ними.

Российский курс на эффективность

Главная особенность российской админреформы состоит в разделении нормотворческих, контролирующих и управленческих функций министерств, федеральных служб и агентств. До последнего времени министерства были инициаторами изменений в законодательство, и они же являлись непосредственными исполнителями. Кроме того, министерства предоставляли населению оплачиваемые услуги (например, сертификация или выдача разрешений).

Как же разделение функций выглядит на практике? В триаде "Минфин-налоговики-таможня" чиновники Министерства финансов при такой системе иницируют изменения в налоговое или таможенное законодательство, издают подзаконные акты, а налоговая и таможенники только исполняют принятые законы.

Сейчас планируется, что правительство (в лице премьера, вице-премьеров и министров) будет выполнять функцию общего управления экономикой и ее реформирования. Глава правительства принимает сформулированные президентом цели к исполнению и отчитывается перед ним. Далее эта структура, по замыслу реформаторов, разбивается на три уровня власти. Первый уровень - это министерства, задача которых - трансформировать поставленные цели в нормативные акты. Второй уровень - федеральные службы - нацелены на выполнение сформулированных задач и контроль за ходом их выполнения в рамках норм, установленных министерствами. В компетенции третьего уровня - агентств - оказание бюджетных услуг гражданам и организациям.

В ходе реформы также проведен анализ дублирующих или избыточных полномочий федеральных ведомств. Одним из нововведений программы является создание регламентов, которые бы предусматривали жесткое соблюдение процедуры выполнения своих обязанностей чиновниками, в частности ограничивали бы время и необходимые ресурсы.

Что касается зарплаты чиновников, то в ходе реформы она была для министров увеличена в 4,9 раза (до 3 тыс. долл. без учета надбавок), оплата остальных чиновников возросла, в 4-12 раз. Например, директор департамента или управления будет получать около 1,5 тыс. долл. При этом штат большинства министерств будет сокращен на 25%.

Пока что заявленные изменения реализованы на 10-15% и только на федеральном уровне. Нынешние неудачи административной реформы связаны с тем, что министры не хотят отдавать такие функции как организация тендеров и конкурсов на откуп руководителям агентств, а низы недовольны увеличением времени, которое тратится на согласование принимаемых решений. Саботируют реформы и чиновники - к примеру, из 5 тыс. функций нейтральных органов госвласти более половины признаны избыточными или дублирующими, а ликвидированы только единицы. Также фактически остались на бумаге предложения относительно борьбы с коррупцией и досудебного оспаривания решений властей.

Сейчас предлагается создать независимый федеральный центр, который будет заниматься дальнейшей разработкой и реализацией админреформы, а руководить им будут исследовательские центры и консалтинговые фирмы. Предусматривается, что максимальное количество функций будет

передано на аутсорсинг, т. е. госконторы будут отпущены в "свободное плавание" и будут конкурировать с частными структурами. Примером такой передачи функций частному бизнесу может стать, например, процедура техосмотра автомобилей, что предлагается сделать в России. Наряду с государственной автомобильной инспекцией проводить осмотр машин с выдачей талона смогут и частные автомастерские, которые получат соответствующий сертификат.

Одного срока мало

В реальности административная реформа даже центрального правительства означает очень большую прежде всего техническую работу. Она заключается в уточнении функций каждого министерства, комитета или комиссии и фактическом описании в виде алгоритмов нескольких тысяч задач с указанием терминов и качества выполняемой работы. Добавьте к этому автоматизацию производимых процессов, которая необходима для контроля над качеством выполнения министерствами своих обязательств. Введение автоматизированной системы управления в этом случае аналогично введению подобных систем в больших корпорациях.

В таком варианте административная реформа в Украине займет, как минимум, пять лет, и занятие это - не из дешевых. В той же России автоматизация управленческих процессов была оценена на уровне 10-40 млн. долл. на одно ведомство. Более существенная материальная сторона - оплата чиновников, которая и является основной причиной коррупции в Украине. По оценкам российских экономистов, заработная плата госслужащего должна составлять хотя бы 50-65% от рыночного уровня зарплаты человека, занимающего аналогичную должность в частном секторе.

**Стенограма виступів учасників семінару
„Адміністративно-територіальна реформа:
проблеми та перспективи впровадження”**

А.П. ПАЩЕНКО,
голова Дніпропетровської обласної організації
Демократичної партії України

Я б хотів підкреслити з самого початку, що будь-які дії, які проводитимуть державні органи, або, якщо воно здатне, суспільство, повинні бути проведені так, щоб кожний громадянин відчув на собі, що це необхідність, яка дасть для кожному якийсь позитивний результат.

Наскільки сьогодні наша держава готова забезпечити позитив для кожного громадянина у вирішенні проблем? Безумовно, будь-яка реформа повинна відбуватися у стабільному суспільстві. І сьогодні, коли прийшла нова влада, нова команда, чи можемо ми сказати, що вона ефективно спрацює протягом цього року, коли буде витрачений час на проведення реформування? Я, наприклад, не дуже впевнений, тому що сьогодні говорити про це ще зарано. Тому що є об'єктивні і суб'єктивні чинники, які не дозволяють владі бути настільки ефективною, наскільки цього хоче суспільство.

Другий момент. Сергій Лященко слушно зауважив, що наступні парламентські вибори є, мабуть, найбільш дестабілізуючим чинником для нашого суспільства і важкою ношею для нинішньої провладної команди. Тому, на мою думку, якщо у тій же Польщі реформування йшло вісім років, то, мабуть, і нам потрібно не бігти поперед батька в пекло, а провести обговорення етапів реформування, дочекатися, коли суспільство визнає необхідність цієї реформи.

Безумовно, реформу треба проводити після виборів. Бо від того, як пройдуть вибори, наскільки демократичними вони будуть, залежатиме довіра населення до тих політичних сил, які переможуть. А значить, суспільство буде вірити, що ці політичні сили в змозі провести реформу, яка буде забезпечувати, в першу чергу, їх конституційні права.

Коли ми говоримо, що проведення будь-якої реформи вимагає не тільки психологічного, морального напруження суспільства, то маємо на увазі, що воно ще вимагає підвищення матеріально-ресурсних витрат. Чи готова сьогодні наша держава дозволити собі додатково витратити на цю реформу значні кошти? Я розмовляв з одним із колишніх членів нашої партії, який вийшов з неї, бо зараз служить в органах міліції. Він говорить, що в нього дуже велика дільниця, яку він повинен обслуговувати, але бензин на машину не виділяється. Розумієте, навіть одного дільничного ми не в змозі забезпечити бензином. То де ж ми знайдемо достатні фінансові ресурси для впровадження реформи?

Якщо влада відповідальна, вона повинна задуматися над цим фактом. Тому що без підготовки, і в тому числі матеріально-ресурсної бази, без її належного забезпечення, реформа, безумовно, втратить будь-яку підтримку в суспільстві, і ми знову отримуємо „хотіли як краще, а вийшло, як завжди”.

Це набагато складніший процес, ніж його змальовують деякі ініціатори цієї реформи. На мою думку, сьогодні дійсно потрібно:

1) провести адміністративно-територіальну реформу після виборів (тобто, розпочати більш активний процес).

2) відпрацювати механізм реформування на якомусь одному регіоні, максимум на двох, можливо, задіяти південь, захід, схід, центр. Але я не впевнений, чи хотів би, щоб експеримент проводився на Дніпропетровщині.

3) визначити позитивні та негативні моменти цього експериментального процесу, а тоді вже зробити наступний крок. Адже я не впевнений, що в сьогоднішньому варіанті реформа буде достатньо ефективною. Можливо, її потрібно буде суттєво змінювати, трансформувати.

Час швидко плине, будуть ще змінюватися вимоги до територій і до суспільства. І саме суспільство буде змінювати свої вимоги. Тому я пропоную проводити адміністративно-територіальну реформу обережно, протягом двох-трьох, можливо, чотирьох-п'яти років. Життя покаже.

В.Г. РЫБАЛКА,
секретарь по идеологии
Днепропетровского областного комитета
Социалистической партии Украины

В связи с законопроектом Романа Безсмертного вспоминается известное высказывание Виктора Черномырдина: «Хотели как лучше, а получилось как всегда». Однако социалисты не потому выступают против данных предложений, что не нужна Украине административно-территориальная реформа. Она-то как раз и нужна. Ее необходимость давно уже никем не оспаривается. Хотелось бы нам этого или нет, но наша страна находится в новых социально-экономических и общественно-политических условиях, которые, несомненно, придется учитывать.

Вопрос в том, что неприемлем именно предлагаемый вариант реформы.

Во-первых, не совсем понятна ее закрытость. Отсутствует широкое общественное обсуждение законопроекта, научная экспертиза. Хотя вице-премьер должен был сам инициировать эти шаги. Ведь результаты административно-территориальной реформы напрямую коснутся каждого из нас. Более того, существует закрытость и другого рода. В тексте законопроекта, размещенном в Интернете, отсутствует формулировка двух статей. Что это за секретные протоколы Молотова-Риббентропа? Каково их содержание?

Что они несут обществу? Подобная засекреченность заставляет предполагать только худшие варианты.

Во-вторых, вызывает вопросы и опасения явная поспешность в реформировании. Складывается впечатление, что Роман Безсмертный старается провести реформу до парламентских выборов. И в этом случае, учитывая ожидающийся накал избирательной кампании, подобная активность вице-премьера выйдет не совсем прозрачно, что заставляет многих аналитиков вызывать опасения о возможности использовании админресурса вплоть до попыток фальсификаций.

В-третьих, явно непродуманным выглядит вопрос с финансированием административно-территориальной реформы. Не ясно, из каких статей бюджета будут браться средства на ее проведение. Кроме того, даже у меня лично, как налогоплательщика, возникает сомнения в целесообразности широкомасштабного, затратного реформирования, когда в нашем государстве накопилось огромное количество других жизненно более важных проблем. Это и здравоохранение, и вопросы экологии, АПК, обеспеченность энергоносителями, слабая защищенность украинского информационного поля, наконец. И это далеко не полный перечень.

Каковы же будут практические результаты реформы для рядовых граждан Украины? А они будут плачевны, и в первую очередь для сельских, и так уже «умирающих» регионов.

Создание территориальных громад с численностью 5000 человек приведет к сокращению многих сельсоветов. А это повлечет и сокращение сельской социальной инфраструктуры (ФАП, почта, школа, библиотека).

Согласно реформе, районы укрупняются. На практике это означает, что за любой справкой жители будут вынуждены вдвое, втрое дольше добираться до административных центров и простаивать вдвое, втрое большие очереди в присутственных местах. А учитывая, что за справками ездят, прежде всего, жители преклонного возраста, это, несомненно, скажется на их здоровье.

Укрупнение районов вопреки общественным ожиданиям приведет не к сокращению, а к увеличению чиновников, так как функции органов госуправления останутся прежними или даже увеличатся. Все это ляжет на плечи налогоплательщиков. А если учесть, что в Украине сокращается численность трудоспособного населения, то и налоговое бремя на каждого работающего увеличиться в 2-3 раза.

И, наконец, последнее. Административно-территориальная реформа - во многом дело политическое. И проводится в жизнь она должна после парламентских выборов-2006, когда в результате политической реформы будет проведено перераспределение властных полномочий и в результате, надеюсь, более демократических выборов будет избран действительно ответственный состав Верховной Рады.

Ю.Б. РАЙХЕЛЬ,
заместитель главного редактора газеты «Зоря»

У меня маленькие замечания по ходу обсуждения.

Первое. Я бы хотел, чтобы мы пользовались четко определенным понятийным аппаратом. Когда мы говорим, что успешные реформы проводятся на подъеме экономики, то это не совсем так. Достаточно вспомнить много исторических примеров, в том числе и наших соседей, когда реформы были вызваны и крайне необходимы из-за того, что страна находилась в критическом положении. В том числе это касается и административной реформы. Не будем говорить о французской революции, а вспомним Германию конца 1940-х годов. Полностью разрушенная страна, развал экономики, и начали в том числе с административной реформы. Франция конца 50-х гг. XX века. Страна в очень сложном положении, в том числе и экономическом, и генерал де Голь пошел на административную реформу.

Второе. Не всегда реформаторские правительства проигрывают. Если реформа успешна, реформаторское правительство только выигрывает. Например, в Германии, где канцлер Аденауэр правил страной более 15 лет. Или Маргарет Тетчер, которая вытащила Англию из тяжелого экономического положения.

Поэтому главный вопрос в другом: назрела реформа или не назрела? Судя по всему, административная реформа назрела. Важность и необходимость изменений всегда возникает раньше, чем общество осознает эту ситуацию. Необходимость отмены крепостного права в России была еще в конце 18 века. А отменили его только в 60-х годах 19 века, и страна от этого очень проиграла. И сейчас мы приходим к такой же ситуации. Нам крайне необходима административная реформа. Другой вопрос, что с этим вроде бы все согласны, но в то же время предлагаем ее отложить.

Реформы делятся на развернутые во времени и одномоментные. Польша реформировалась 9 лет, ну и что? А Литва – за 2 года, и не хуже Польши. А в Латвии в один день вернулись к тому, как страна была устроена до 40-го года. Венгры тоже очень быстро реформировались. Дело не в этом. Проблема в некомплексности реформы. Мы начинаем делить границы, а, как правильно сказал Г.П. Бочкарев, полномочия не ясны, финансовые основы не ясны. Что толку, что будут поделены границы. При Советской власти Украина в течение 5 лет делалась 18 раз, и легче от этого не стало.

Действительно, как проводить границы? Их же нужно не произвольно проводить, а на основе соответствующей экспертизы и определенных условий (экономических, исторических, ментальных). Вот что совершенно не учтено в реформе.

Ничего не говорится о том, какими будут полномочия местных органов. Дело не в том, как, где будет район, а в том, как будет распределена система. В том числе, например, медицинское

обслуживание. Если медучреждение, почту и т.д. переносить в райцентр, то тогда лучше в каждом селе сделать свой район.

Вот в чем самая главная проблема. И она, на мой взгляд, носит политический характер. Она возникла не потому, что авторы реформы не понимают, что это необходимо. Все это прекрасно понимают. Но если сейчас спустить полномочия вниз и соответственно финансово их обеспечить, то что же тогда останется в Киеве? И как потом управлять страной?

Вот тут и есть основная ментальная проблема очень многих наших политиков, которые с этим категорически не согласны. Лучше советская система, когда все ресурсы сосредоточены в Киеве и раздаются по принципу «нравится – не нравится».

И последний вопрос. Может быть, я бы не стал связывать реформу с конкретной ситуацией – «до выборов», «после выборов». Где гарантия, что после выборов в парламент в 2006 г. изменится психология наших киевских покровителей и они в апреле 2006 г. скажут: «Берите финансовых возможностей, сколько сможете съесть». Как сказал в свое время Б.Ельцин. На мой взгляд, административную реформу надо проводить в другой последовательности. Сначала, как правильно было сказано, разработать законодательную базу и финансовое обеспечение местных громад, в том числе сел, районов и городов. Соответственно определить: одноканальная, двухканальная будет налоговая система. Из этого следует и земельный кодекс. Потому что громада, получив власть, будет очень заинтересована в том, чтобы ее земельные ресурсы, как основной источник финансовых поступлений, были закреплены за ней. Ну и, соответственно, лесной, водный и другие кодексы.

И тогда, может быть, сложится ситуация, как в Венгрии, когда многие местные общины сами просили изменить свои границы. Там были разные причины: многие отказывались от депрессивных частей и т.д.

И тогда нам совсем не обязательно будет тратить на административно-территориальную реформу 9 лет, возможно, ее удастся провести и за 2 года, была бы политическая воля.

А.Н. ТИШКИН,
заместитель председателя
Днепропетровской областной организации
Народно-демократической партии

Я во многом согласен с предыдущими докладчиками и выступающими, но хотелось бы остановиться на тех вопросах, которые еще не вошли в поле нашего обсуждения.

Первый вопрос, хоть и риторический, но имеющий право на жизнь: как будет называться Днепропетровская область, если из нее выделить города Днепропетровск и Кривой Рог? Где будет находиться ее административный центр? Если мы, к примеру, назначим этот

центр в городе Новомосковске, то там нет соответствующих служб и возможности размещения тех организации, которые должны обеспечить область по действующему законодательству. Тем более что вопрос названия областей урегулирован Конституцией Украины, и для того, чтобы изменить название области, нужно вносить изменения в ее защищенную часть, что без референдума тяжело и невозможно.

Второй вопрос: где взять средства на проведение реформы? Поляки ведь делали реформу не за свои деньги. Были выделены гранты международных организаций, в том числе Евросоюза. Украине пока никто не предлагал такой финансовой поддержки.

И тут же возникает вопрос о сумме необходимых затрат. Министерством финансов была озвучена прогнозная стоимость реформы - 7 млрд. грн. Насколько эта цифра является завышенной или обоснованной, судить тяжело, потому что нет методики этого расчета. И более того, я могу сказать, что Днепропетровская область в расчете этой цифры участия не принимала. У нас никто не спросил, во сколько обойдется реформа Днепропетровщине. Чтобы мы посчитали по своим сельсоветам, районам и т.д. Если судить по затратам Польши, то эта цифра должна быть увеличена. И наши 7 млрд. грн. превращаются уже минимум в 40 млрд.

Второй экономический вопрос – обеспеченность финансами. Нельзя сказать однозначно, что у нас все сельсоветы или все низшие уровневые единицы не обеспечены финансово, но, действительно, приходится учитывать их разницу в таких понятиях как промышленный и природный потенциал. Если вы сельсовет на золотом месторождении постройте, то, наверное, там будет все. У нас сельсоветы обеспечены в тех районах, которые имеют отношение к нефтегазовым ресурсам. Есть сельсоветы с изъятием денег в бюджет. Но большая часть обеспечена на 17-18 %, 20 %. Возникает вопрос: как они будут иметь возможность строить дороги, содержать ФАПы и т.д.? Но этот вопрос не такой простым, как нам кажется.

Мы не сосредоточились на такой теме, как интересы Днепропетровской области. А именно о них нам, как согражданам, следовало бы думать и заботиться. Хочу задать вопрос о местном самоуправлении и государственной власти. Только не в сфере полномочий, а в вопросе концентрации средств где-то в Киеве и их перераспределении. Давайте выясним степень финансирования каждого сельсовета, района или города, узнаем, сколько зачисляется в центральные бюджеты и каков процент возвращения. Это немаловажно, так как целый ряд территориальных структур, в том числе милиция, финансируются из других бюджетов, просто они не всегда в полной мере используются. Тогда надо будет сказать, что Днепропетровская область 80 % или 40 % своих средств отдает в центр, а в обратных перечислениях возвращаются только 10 %, то есть 30 % чистой потери. Тернопольская область, допустим, дотационная, ей вообще все возвращается. Хотелось бы понять,

каким образом будет учтена разница в социально-экономическом развитии регионов, их самодостаточности. То есть в состоянии ли мы и считаем ли мы разумным содержать настолько большую государственную машину (именно центральную) за счет наших средств, ресурсов. Или нам все-таки выгоднее, чтобы большие деньги оставались в области, и мы сами определяла, где нам нужна дорога, а где газопровод.

Мне кажется, что для всех присутствующих ответ очевиден: должны быть какие-то разумные рамки. Еще в Библии была заложена одна красивая идея о десятине. Если государственная машина обходится нам в 10 %, а 90 % средств мы распределяем внутри себя – это нормально. Возможно, если тщательно подсчитать, то достаточным будет соотношение 20 % и 80%. Но когда у нас доля перераспределения увеличивается, то все вопросы остаются: у кого остается газ и чад от наших заводов, у кого остается плохая экология, плохая вода? В Днепропетровской области. А дотация идет в западные области Украины, куда нам за счастье купить путевку. И поехать туда отдохнуть. Так давайте мы сначала приведем нашу экологическую ситуацию до уровня, который есть, например, в Тернопольской области, а после этого будем смотреть, кому еще надо помочь за счет средств из бюджета. Для нас это было бы логично.

И еще один вопрос по этой же тематике. в Украине есть депрессивные регионы. Сколько лет мы помогаем им выйти из депрессии? Один, два, пять, тридцать, пятьдесят лет? Я думаю, что цифры в 50 лет для человека это уже много. Он может не дожить, когда кто-то там станет недепрессивным. Давайте договоримся, что мы в течение 2-3 лет реализуем государственную программу вывода какой-либо области из депрессии, а после этого она начинает привлекать к себе инвесторов и жить и обеспечивать себя самостоятельно и не требовать постоянных вложений за счет Днепропетровской области. Если бы были четко определены доли перераспределения бюджетных средств, то мы бы знали, что имеем, и вопрос регионов решался бы совершенно по-другому.

Возникает вопрос по поводу численности чиновников. Он тесно связан с темой административно-территориальной реформы. Аппарат Черновицкой области абсолютно равен, а в некоторых местах даже больше, чем аппарат Днепропетровской. Мы проанализировали постановление Кабинета Министров об установлении граничной численности аппаратов. Разница по ней, к нашему удивлению, показала, что Днепропетровская область на самом последнем месте по этому соотношению. Средняя численность чиновничьего аппарата по той методике, которую мы применяли – 12,8 %. По Украине – это где-то порядка 18 %. Город Севастополь имеет 30 %, но там нужно учитывать, что у них нет никакой территории и концентрация выше. Ближайшие области отстоят от нас на 2-3 %. И тема эта общеевропейская. Там, правда, методики другие. Но картина складывается достаточно интересная.

На самом деле, бюджетников должно быть много. Это определяет уровень оказания тех услуг, о которых мы говорим. Чтобы они были качественными, чтобы человеку быстро отвечали и сотрудник мог быть вежливым и внимательным, ведя прием граждан, и каждому посетителю можно было уделить достаточно времени. Тогда власть не будет выглядеть монстром.

В.М. ДРЕШПАК,
заступник генерального директора по радіо
Дніпропетровської обласної державної телерадіокомпанії

Якщо говорити про державну політику щодо засобів масової інформації, то слід одразу відокремити принаймні два аспекти. Перший полягає в тому, що через ЗМІ держава має забезпечити надання громадянам певного мінімуму масово-інформаційних послуг. Другий – ЗМІ є одним з ефективних комунікативних каналів для діалогу влади та суспільства. Таким чином, у контексті потенційних змін у територіальному устрої, на нашу думку, слід шукати відповіді на питання: 1) які зміни чекають на систему масово-інформаційного забезпечення громадян і 2) як буде налагоджено комунікації громадян та влади?

Згідно з проектом Закону „Про територіальний устрій України”, у державі встановлюються такі рівні адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади.

Громадою, за цим проектом Закону, є адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох поселень, яка має визначені в установленому законом порядку межі її території і є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування громади та надання населенню громади визначеного законом рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг (підкреслення наше – В.Д.). Громада утворюється за умови, якщо в її межах проживає, як правило, не менш, як 5000 жителів з урахуванням доступності адміністративного центру громади для жителів поселень та поселенських утворень, розташованих у її межах.

Районом є адміністративно-територіальна одиниця, яка об'єднує громади та має відповідну транспортну, інформаційну та іншу інфраструктуру для забезпечення реалізації спільних інтересів цих громад і населення якої забезпечується визначеними законом адміністративними, соціальними та культурними послугами, які об'єктивно не можуть бути надані у цих громадах. Район створюється за умови, якщо на його території проживає, як правило, не менше 70 тисяч жителів без врахування чисельності населення міст – районів, міст-регіонів, які знаходяться в межах цього району. При утворенні районів враховується перспектива соціально-економічного розвитку території, бюджетної спроможності та наявності інфраструктури для потреб населення, а також поселення, що склалося як соціально-

економічний, культурний чи релігійний центр для жителів навколишніх поселень.

Регіон – частина території України, яка є адміністративно-територіальною одиницею та утворена з метою здійснення державної політики щодо збалансованого розвитку територій, об'єднує райони та міста-райони, забезпечує реалізацію спільних інтересів цих районів та міст-районів, надання їх населенню визначених законом спеціалізованих адміністративних, соціальних та культурних послуг, які об'єктивно не можуть бути надані у районах та містах-районах.

Ідентифікація та структурування проблем

Де слід очікувати появи проблем за умови впровадження запропонованих змін?

На рівні громади може постати проблема налагодження постійних та ефективних комунікацій, що буде найбільш актуальним для територіально розосереджених громад. Актуалізується відродження сільських багатотиражок. Враховуючи нинішні тиражі „районок“, така газета громади може мати наклад 250 – 500 примірників.

На рівні району описана вище проблема доповниться ще й необхідністю забезпечити громадянам соціальний мінімум інформації: правової, політичної, про соціальні послуги, громадсько-культурної тощо. Слід зазначити, що переліку цієї інформації немає, і це ще один проблемний момент.

Єдність інформаційної інфраструктури району також може викликати ряд проблем. Наприклад, відсутність єдиної мережі дровового радіомовлення стримуватиме розвиток такого ефективного ЗМІ як районне радіо. Разом з тим, за наявності певних фінансових та матеріально-технологічних ресурсів у районі це надасть поштовх до розвитку районного ефірного радіомовлення із використанням малопотужних передавачів. Як варіант, за цією ж схемою можна очікувати й появи районного телебачення. Нові районні газети можуть стати чи то об'єднанням нинішніх „районок“, чи абсолютно новими виданнями, причому не обов'язково комунальної власності. Нинішні районні газети частково можуть перейти в розряд газет громад.

На рівні регіону можна очікувати найменше змін, а, отже, й менше проблем. Певні новації тут можуть бути пов'язані хіба що зі зміною статусу обласних державних телерадіокомпаній. По-перше, у зв'язку з їх перетворенням в організації суспільного (громадського) мовлення та статусом міжрегіонального мовника.

Зарубіжний досвід

У процесі впровадження описаних змін варто брати до уваги досвід організації системи ЗМІ на місцевому рівні за кордоном. Скажімо, газети і журнали ФРН є переважно приватними підприємствами. Приватногосподарська формула підприємств преси з певними варіаціями її реалізації залишається найоптимальнішою. Добре зарекомендувала себе в Німеччині модель так званої об'єднаної редакції ("газети в газеті"), що набула поширення у секторі місцевої інформації. Редакційні об'єднання розподіляють свої затрати між кількома редакціями, організовують спільний друк і розповсюдження, тобто мають великі можливості для продуктивної роботи й економії матеріальних та творчих ресурсів. Досвід німецьких редакційних об'єднань, які дають змогу поліпшувати кількість і якість друкованих матеріалів, поглибити коментування і задовольнити читача в інформації, може бути корисним для районних газет, яким нині важко витримувати конкуренцію. І вже є приклади успішного впровадження такої моделі в Україні.

Однією з головних проблем районних газет є малі тиражі, які не дозволяють залучити серйозних рекламодавців. У Львівській області ініційовано проект "Регіони Львівщини", у який об'єдналося 15 районних газет. У сумі це дало наклад 30 000 примірників, з яким вже можна розмовляти з рекламодавцями. Крім того, газети змогли зменшити й деякі власні видатки, тепер вони централізовано отримують зверстану програму восьми телеканалів.

У США, зокрема, чіткою є тенденція до неухильного зростання концентрації видавничої справи в руках газетних концернів. 65 відсотків американських журналістів нині працюють у ЗМІ, власниками яких є групи й мережі. Об'єднаним газетам легше виробляти спільну стратегію як інформаційної роботи, так і підвищення рентабельності й прибутковості періодичних видань.

Рекомендації

1. Організація сфери ЗМІ має бути одним з визначальних факторів при визначенні нових меж районів та громад.
2. Об'єднані редакції друкованих ЗМІ можуть бути варіантом розв'язання проблеми „нових районів“.
3. Потрібно вивчити питання утворення єдиних районних мереж радіомовлення.
4. Важливо стимулювати приватну ініціативу у розвитку медіа-сфери, що сприятиме вирішенню проблеми масово-інформаційного забезпечення громадян.
5. Важливо вивчити питання розвитку локальних (громадських) газет, що сприятиме реалізації окремих задач державної політики у сфері ЗМІ на рівні громад.

Г.С. АЛЯЕВ

**секретарь Новомосковской районной организации
Коммунистической партии Украины**

Я хочу представить вашему вниманию текст заявления Центрального комитета Коммунистической партии Украины. Это очень важный аналитический материал, в котором изложена точка зрения коммунистов по вопросу административно-территориальной реформы.

От себя хочу добавить следующее. Вот передо мной карта Днепропетровской области. Новомосковский район, где я являюсь секретарем райорганизации КПУ, как раз укладывается в указанные в проекте закона 75 тысяч населения и, можно сказать, является эталоном для новой системы. В советское время район, который был не только прибыльным, но еще и отдавал в бюджет, сегодня же получает дотации на 22 млн. грн. У нас есть только один сельсовет, который не является дотационным – Орловщина. Это курорт, где находятся турбазы и платят за землю.

Я смотрел бюджет Украины. Там очень интересные цифры для анализа. Из всех районов прибыльным является только Обуховский. Это под Киевом, где находятся все супердачи.

Хочется отметить, что мы уже 15 лет в эксперименте в экономике. Нет общенародной собственности на средства производства, которые давали средства на все: медицину, самоуправление, образование и т.д.

Сегодня у нас совсем другая модель – капитализма 19 века. У нас распродано 90 % национального достояния. В результате сегодня для проведения административно-территориальной реформы в Украине нет экономической базы.

Адміністративно-територіальна реформа – це шлях до знищення України

З А Я В А

Президії Центрального Комітету Комуністичної партії України (текст подається зі скороченнями)

Сьогодні, в умовах системної політико-економічної кризи, яка з приходом «помаранчевої» влади тільки поглибилася і супроводжується політикою брутальної люстрації і втручанням в діяльність засобів масової інформації, розгулом печерного націоналізму, режим Ющенка, прикриваючись гаслами «наближення влади до народу», намагається здійснити чергову величезну аферу - провести в Україні вбивчу для місцевих громад, в першу чергу сільських, адміністративно-територіальну реформу. Захищаючи конституційне право народу України на здійснення влади в державі, вважаємо за необхідне довести до наших громадян всю правду про підступні наміри правлячого режиму щодо знищення місцевого самоврядування та встановлення націоналістичної диктатури.

Президія ЦК КПУ заявляє, що запропонована владою націоналістів і соціалістів модель адміністративно-територіальної реформи насправді має на меті:

- **в довгостроковій перспективі** - змінити Конституцію і ліквідувати існуючий обласний поділ, **розчленувати Україну за культурно-мовними та релігійними ознаками**, забезпечити підґрунтя для етноциду «неширих українців»;

- **в короткостроковій** - перекроїти території в межах існуючих областей та Автономної республіки Крим і, за рахунок створення більш чисельних громад з одночасним зменшенням кількості адміністративних одиниць, кадрово і організаційно **забезпечити керування перебігом парламентських виборів 2006 року**, унеможливити контроль з боку суспільства та створити максимально сприятливі умови для фальсифікацій.

Для пересічного громадянина, в першу чергу мешканців сільської місцевості, селищ міського типу і містечок адміністративно-територіальна реформа - це нові випробування і проблеми. Це додаткові витрати, це скорочення фінансування закладів освіти і охорони здоров'я, скорочення пільг для різних категорій громадян, зростання безробіття тощо.

Замість 10282 сільських рад планується створити 4 тисячі общин, а кількість районів скоротити з 608 до 280. В реальності це обернеться віддаленням конкретного села від районного центру, ліквідацією соціальної інфраструктури десятків тисяч населених пунктів, знищенням сільських лікарень і фельдшерсько-акушерських пунктів, поштових відділень, банківських установ, сільських Рад і їхніх служб тощо. Для отримання довідки чи іншого документа людина повинна буде діставатися відповідного адміністративного центру, долаючи зайві десятки, а то і сотні кілометрів.

Адміністративно-територіальна реформа не має конкретної програми її реалізації, не зроблені прогностичні розрахунки соціально-економічних і політичних наслідків. Крім того, бюджетних коштів на проведення цієї реформи та фінансування громад у 2005 році взагалі не передбачено.

Ми попереджаємо, що влада націоналістів і соціалістів навмисно розпочала політику заміни місцевих керівників агропромислових підприємств та орендарів спеціально направленими мігрантами, переважно з західних регіонів України, що може спровокувати серйозні конфесійні і громадянські конфлікти на ґрунті боротьби за земельну та майнову власність. Мільйони людей будуть викинуті в пошуках роботи не тільки з рідних домівок, а й з України взагалі.

Таким чином, проведення адміністративно-територіальної реформи в запропонованому вигляді і в

умовах системної кризи суттєво погіршить життя мільйонів українських сімей.

Тому Компартія, ведучи боротьбу за корінну зміну самої системи суспільних відношень в Україні, рішуче виступає проти будь-яких кроків щодо проведення адміністративно-територіальної реформи, яка віддаляє владу від народу.

Комуністи впевнені, що громадяни України дадуть належну оцінку підступним намірам правлячої влади, повною мірою спитають з неї за надані і не виконані передвиборчі обіцянки, за злочинну соціальну демагогію.

Президія ЦК КПУ заявляє, що адміністративно-територіальна реформа - це шлях до знищення держави і закликає громадян України її не підтримувати.

Секретар ЦК КПУ П.Симоненко

В.Г. ПОНОМАРЕНКО

Днепропетровская областная организация ВО «Батьківщина»

Я очень внимательно слушал выступления всех участников. Все обсуждаемые здесь проблемы реально существуют и их никто не решает. Сегодня неоднократно говорилось о том, что с проведением административно-территориальной реформы они еще больше усугубятся. Честно говоря, сомневаюсь, потому что до такой степени, до которой они обострились – дальше уже некуда. Не знаю, приведет ли к обострению территориальная реформа. Почему она сейчас затеяна? Я думаю, по одной очень простой причине. Тут присутствует много представителей политических партий, и они обошли то самое интересное, что нас больше всего волнует. Административно-территориальная реформа изменит политическую структуру Украины, потому что исчезнут целые районные советы. И если мы на выборах в 2006 г. изберем райсоветы, а только потом начнем проводить реформу, то тут и возникнет проблема.

У нас есть две даты, в которые, как я считаю, возможно проведение административно-территориальной реформы. Либо в конце этого года – в начале следующего, либо уже ближе к 2011 году. Как там получится, будет видно. Если действительно проблем больше чем достаточно и сегодня в этой реформе не видно какой-то определенной системности, а только желание ее провести, то, наверное, не стоит торопиться. Потому что вроде бы хотят сделать это лучше, но никто не знает, как оно получится. В том числе, наверное, и сам Роман Безсмертный.

Но я хочу привести еще одну особенность нашей ментальности: когда мы начинаем что-либо обсуждать, мы никогда этот процесс не заканчиваем. Он переходит в перманентную стадию, и мы обсуждаем, пока вопрос не забудется, не отпадет сам собой. Поэтому возникают опасения, что пока пройдет всенародное обсуждение административно-территориальной реформы, депутаты

Верховной Рады примут ее, не прислушиваясь к голосу общественности.

ВИСНОВКИ

За підсумками проведеного науково-практичного семінару на тему: **„Адміністративно-територіальна реформа: проблеми та перспективи впровадження”** Дніпровський центр соціальних досліджень констатує, що з урахуванням нових соціально-економічних та суспільно-політичних умов, насьогодні в Україні реформування адміністративно-територіальної системи є досить актуальним.

Втім, учасники семінару вважають, що проект реформування, який запропонував віце-прем'єр міністр Роман Безсмертний, є неприйнятним.

Основним політичним ризиком впровадження такої моделі реформування є можливе загострення соціально-політичної ситуації в Україні та відповідний негативний вплив на національну економіку.

Серед ризиків у галузі управління потрібно виділити: виникнення розриву в системі „область – обласний центр”; загострення проблеми надання послуг населенню; порушення системи статистичного обліку, прогнозування та розробки програм економічного та соціального розвитку України та її регіонів; виникнення в системі державного регулювання економіки на регіональному та територіальному рівнях нових центрів влади з нечітко визначеними та нерозподіленими повноваженнями.

Основними економічними ризиками є можливе зменшення сектору малого та середнього бізнесу; підвищення монополізації регіональних та територіальних ринків; зростання рівня інфляції та безробіття.

Сукупна дія всіх вищезначених факторів може призвести до дестабілізації вітчизняної економіки та зниження життєвого рівня населення.

Учасники семінару вважають, що **реформування потрібно починати** не зі зміни меж областей, міст, районів, а з узгодження та приведення **українського законодавства** у відповідність до норм Європейської хартії місцевого самоврядування. Потрібно внести зміни до Закону „Про місцеве самоврядування”, Бюджетного та Земельного кодексів, прийняти Закон „Про комунальну власність”, Житловий кодекс і т. ін.

Також, перед тим, як проводити адміністративно-територіальну реформу, потрібно:

- провести аналіз реального соціально-економічного, фінансового становища всіх без винятку населених пунктів;
- розробити необхідні організаційно-правові та матеріально-фінансові основи формування дієвих та самодостатніх територіальних громад у вигляді чітких пропозицій та рекомендацій;
- розробити методiku розрахунку вартості адміністративно-територіального реформування та провести його в кожній області України;
- провести інформаційно-просвітницьку роботу з населенням щодо його участі у проведенні цієї реформи, прогнозів, планів по конкретних територіях та можливих наслідках проведення реформування.

ЗМІСТ

ВСТУП	2
Доповіді	4
Бочкарев Г.П. Преимущества и недостатки новой модели административно-территориальной реформы на примере Днепропетровской области	4
Лященко С.В. Административно-территориальная реформа: опыт постсоциалистических стран и перспективы в Украине	16
Стенограма виступів учасників семінару „Адміністративно-територіальна реформа: проблеми та перспективи впровадження”	21
Пашенко А.П.	21
Рыбалка В.Г.	22
Райхель Ю.Б.	24
Тишкин А.Н.	25
Дрешпак В.М.	28
Аляев Г.С.	30
Заява Президії Центрального Комітету Комуністичної партії України	31
Пономаренко В.Г.	33
ВИСНОВКИ	34

**Видано за сприяння
«Національного Фонду Підтримки Демократії»
(США)**

Редколегія бюлетеню:

О. Шаройкіна
А. Колохіна
О. Карпова

Видавник: Дніпровський центр соціальних досліджень
вул. Свердлова, 6; офіс 819
Телефон/факс 8(056) 744-98-58
[http:// www.dcsi.dp.ua](http://www.dcsi.dp.ua)
E-mail: dcsi@dcsi.dp.ua

Технічний редактор – А. Колохіна
Набір та комп'ютерна верстка – А. Колохіна
Коректор – С. Бикова

Стор. 36, А5, тираж 1000 екз.
Надруковано з готового оригінал-макету на різнографі