

*Східноукраїнський центр громадських ініціатив
«Тотальна акція на підтримку прав людини та демократії»*

*«Адміністративно-територіальна
реформа: бачення місцевих громад
Луганищини»*



м. Луганськ 2007

«Адміністративно-територіальна реформа: бачення місцевих громад Луганщини» / Упорядники: Ю.Ращупкіна, В. Щербаченко. – Луганськ, 2007. – 80 с.

The Reform of Administrative and Territorial Division in Ukraine: the viewpoint of Luhansk community"/Edited by V. Shcherbachenko, Y. Raschupkina, - Luhansk, 2007. – 80p.

Видання створене з метою активізації обговорення адміністративно-територіальної реформи серед широких кіл громадськості через оприлюднення інформації, напрацьованої в рамках проекту «Влада та місцеві громади: діалог заради успіху адміністративно-територіальної реформи на Луганщині». Книга містить кваліфіковані пропозиції та ідеї учасників проекту відносно необхідності та можливих шляхів здійснення адміністративно-територіальної реформи.

This book aims at vivification of discussion on the Reform of Administrative and Territorial Division in Ukraine among wide public. This book does so through distribution of information that was elaborated during the Project "Government and local communities: dialogue for the success of the Reform of Administrative and Territorial Division in Luhansk region". The book includes quality suggestions and ideas from the Project's participants on the subject of the necessity and possible ways of implementation of the Reform of Administrative and Territorial Division in Ukraine.

 <p>Фонд Євразія</p>		 <p>USAID ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ</p>
<p>Видання здійснено за підтримки Фонду «Євразія» за рахунок коштів, наданих Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Погляди, викладені тут, не обов'язково співпадають з поглядами Фонду «Євразія» та Агентства США з міжнародного розвитку.</p>		

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

Зміст

Передмова.....	
Проект «Влада та місцеві громади: діалог заради успіху адміністративно-територіальної реформи на Луганщині»: що, коли, чому і для чого?.....	
Ращупкіна Ю., Щербаченко В. Адміністративно-територіальна реформа: проблеми, потреби, побоювання та бачення майбутнього (на прикладах Луганщини).....	
Лазніков В. Адміністративна реформа: сучасний стан та перспективи.....	
Матеріали дебатів “Адміністративно-територіальна реформа – шанс чи загроза для розвитку місцевих громад?”.....	
Бритюк О. Кому и зачем нужна сегодня административно-территориальная реформа в Украине?.....	
Луганський В. Адміністративно-територіальна реформа – на радість місцевим олігархам ?.....	
Писаний Р. Адміністративно-територіальна реформа – це шанс для громад.....	
Харланова О. Адміністративно-територіальна реформа – загроза для розвитку місцевих громад.....	
Шевцова Г. Адміністративно-територіальна реформа (АТР) – це шанс для місцевого самоврядування, або щоб я хотів мати у своїй громаді і чому я досі цього не маю.....	
Орел І. Розділяй та владарюй! Або – як розколоти Донбас?.....	
Література з питань адміністративно-територіальної реформи	
Література з питань участі громадськості у процесі прийняття рішень, в точу числі в ході здійснення адміністративно-територіальної реформи	

Передмова

Шановні читачі!

Брошура, яку Ви тримаєте в руках, – результат кількомісячної роботи команди Східноукраїнського центру громадських ініціатив в рамках проекту «Влада та місцеві громади: діалог заради успіху адміністративно-територіальної реформи на Луганщині».

Чому було створене це видання?

Адміністративно-територіальна реформа (далі по тексту – АТР), попри серйозність та актуальність проблем, які вона підіймає за роки незалежності так і не стала ключовою темою місцевих видань. Матеріали з АТР, що були розроблені в межах Луганської області стали результатом роботи держслужбовців і винятковим надбанням органів державної влади, інколи – органів місцевого самоврядування. Публічні обговорення шляхів реалізації та можливих наслідків реформи після тимчасового погасання у 2005 році (під час представлення проекту закону «Про адміністративно-територіальний устрій» Романа Безсмертного) практично припинились.

Щоб стимулювати інтерес громадськості та офіційних осіб до змісту реформи, шляхів та напрямків її здійснення, можливостей та імовірних загроз, які нестиме реформування, і було створене це видання.

Про що саме можна прочитати у виданні?

Видання ґрунтується переважно на основі зібраних в рамках проекту «Влада та місцеві громади: діалог заради успіху адміністративно-територіальної реформи на Луганщині» матеріалів. Зміст видання умовно можна поділити на кілька тематичних блоків: матеріали загальноінформаційного характеру, аналітичні статті і тексти виступів учасників дебатів “Адміністративно-територіальна реформа – шанс чи загроза для розвитку місцевих громад?”.

Загальноінформаційні матеріали видання детально знайомлять читачів із суттю та результатами проекту (розділ «Проект «Влада та місцеві громади: діалог заради успіху адміністративно-територіальної реформи на Луганщині»: що, коли, чому і для чого?»). Цей же тип матеріалів представлено списками та коротким описом тематичних джерел для тих, хто більш глибоко зацікавиться проблемами АТР та можливостями громадської участі у ході її здійснення (розміщено наприкінці видання).

В ***аналітичну складову*** публікації входять статті: «Адміністративно-територіальна реформа: проблеми, потреби, побоювання та бачення майбутнього (на прикладах Луганщини)», «Адміністративна реформа: сучасний стан та перспективи», «Розділяй та владарюй! Або – як розколоти Донбас?»

Стаття «Адміністративно-територіальна реформа: проблеми, потреби, побоювання та бачення майбутнього (на прикладах Луганщини)» містить загальну інформацію про причини та передумови АТР, дає загальну оцінку низької ефективності сучасного адміністративно-територіального устрою Луганщини. В цій же статті можна прочитати про погляди мешканців Луганщини відносно АТР, які вдалося зібрати в ході проектних опитувань та публічних обговорень.

Автором наступного тексту є В. Лазніков, начальник юридичного відділу Луганської облдержадміністрації, який виступав експертом проекту з питань АТР. Лазніков В.М. наголошує на необхідності завершення конституційної реформи в Україні та практичної реалізації концепції АТР.

Завершальна стаття «Розділяй та владарюй! Або – як розколоти Донбас?» являє собою яскравий приклад місцевої суспільно-політичної думки з питань здійснення АТР. Ігор Орел, автор допису, з незвичної для читачів точки зору розглядає традиційну

проблему розбіжностей між селом і містом на прикладі Луганської області і пропонує ідеї щодо можливостей адміністративно-територіального перерозподілу земель Луганської та Донецької областей.

Окремою змістовною частиною видання є *блок, присвячений дебатам* «Адміністративно-територіальна реформа – шанс чи загроза для розвитку місцевих громад?». Цей розділ представлений загальною інформацією про дебати, що відбулися в рамках проекту, та текстами виступів дебатантів. У виступах Бритюка О., Луганського В., Харланової О. наводяться аргументи на підтримку тези про те, що здійснення АТР є загрозою для територіальних громад Луганщини. У статтях Писаного Р. та Шевцової Г. навпаки, обстоюється думка про важливість здійснення АТР. Отже, читачі видання мають можливість познайомитися з аргументами як «за» здійснення реформи так і «проти».

З свого боку в ході реалізації проекту ми переконалися у наступному:

1. Здійснення АТР в Україні взагалі і на Луганщині, зокрема, є справді нагальним. Зволікання із проведенням реформи зумовлюватиме подальше погіршення життя мешканців депресивних громад області, стримуватиме розвиток як області, так і країни.
2. Ефективне та спрямоване виключно на реалізацію потреб людей здійснення АТР можливе лише за умов якнайширшого залучення та участі громадськості у процесі її здійснення.

Тому закликаємо Вас, шановні читачі, якнайшвидше долучитись до обговорення та здійснення АТР. Способів зробити це є багато: аналізувати особливості адміністративно-територіального поділу власної малої Батьківщини та його результативність; ініціювати громадські обговорення та слухання з питань АТР, робити тематичні публікації і виступи в пресі тощо. Віримо, що уважне ознайомлення із матеріалами нашого видання допоможе Вам сформувати власну свідому позицію щодо АТР та стати активним учасником підготовки та реформування нашої країни.

Від імені Східноукраїнського центру громадських ініціатив виловлюємо щиру подяку керівництву Антрацитівської та Старобільської районних рад за сприяння у проведенні проектних заходів, а також усім тим, хто надавав організаційну допомогу та брав участь у подіях проекту. Реалізація проекту та створення даного видання були б неможливі без Вашої активної участі та підтримки.

Юлія Ращупкіна, менеджер проекту
Володимир Щербаченко, керівник проекту

Проект «Влада та місцеві громади: діалог заради успіху адміністративно-територіальної реформи на Луганщині»: що, коли, чому і для чого?

Даний проект є ініціативою працівників Східноукраїнського центру громадських ініціатив. Він реалізовувався протягом січня-червня 2007 року на території Антрацитівського та Старобільського районів Луганської області. Проект виконувався за підтримки Фонду «Євразія» за рахунок коштів, наданих Агентством США з міжнародного розвитку (USAID).

Чому і з якою метою реалізовувався проект?

Проект «Влада та місцеві громади: діалог заради успіху адміністративно-територіальної реформи на Луганщині» ставив перед собою наступні цілі: по-перше, проінформувати про суть та зміст майбутньої АТР представників місцевих організацій громадянського суспільства, політичних партій, ЗМІ, депутатів місцевих рад та державних службовців з Антрацитівського та Старобільського районів, по-друге, активізувати громадян до участі в обговоренні та здійсненні АТР.

1. Навряд чи хто з політиків, науковців та експертів у сфері адміністративного права буде заперечувати необхідність реалізації та здійснення в Україні АТР, адже:

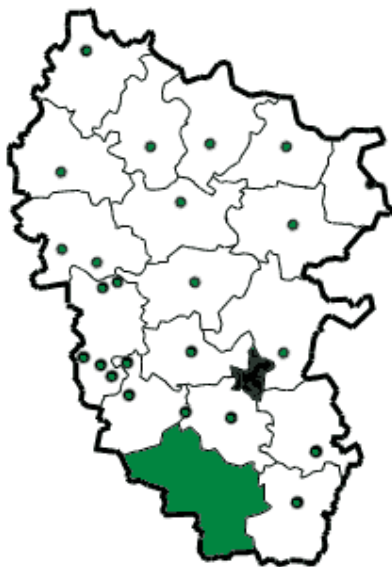
- реформа створить умови для динамічного розвитку потенціалу промислових та сільських територій області, ліквідує соціальні та економічні диспропорції в їхньому розвитку;
- розумна зміна меж територіальних одиниць, що спирається на реальні потреби громадян, призведе до поліпшення якості соціальних, адміністративних, транспортних послуг;
- узгоджене з громадськістю скорочення мережі соціальних закладів дозволить зекономити ресурси місцевих громад;
- збільшення повноважень органів місцевого самоврядування одночасно з ресурсами для їхньої реалізації збільшить відповідальність місцевих обранців перед виборцями.

Однак переважна більшість пересічних громадян, а разом з ними і більшість державних службовців, депутатів місцевих рад в повній мірі не усвідомлюють можливого позитивного ефекту реформи, часто виступають її жорсткими противниками. Абсурдність ситуації полягає в тому, що місцеві лідери (депутати, керівники підприємств та установ, лідери громадських організацій та осередків політичних партій), які мали б виступати провідниками нових ідей та реформування на користь місцевих громад, заперечують важливість її здійснення. Значною мірою такий стан речей зумовлений відсутністю достовірної та зваженої інформації про необхідність здійснення АТР, її наслідки.

Оскільки АТР – це комплекс змін, що вплине на життя кожного мешканця України, громадяни мають бути проінформованими про реформу, її завдання, суть і наслідки, готовими до усвідомленої участі у майбутніх змінах. Розуміючи важливість підготовки суспільства до таких змін, в рамках проекту ми опрацьовували моделі інформування та залучення активних мешканців малих громад до обговорення суті, завдань та змісту АТР.

Райони, обрані для реалізації проекту

Даний проект охоплював насамперед Антрацитівський та Старобільський райони Луганської області. Зазначені райони були обрані для реалізації проекту, бо являють собою два різних в промисловому та соціальному відношенні типи територіальних громад: переважно сільський (Старобільський) та урбаністично-промисловий (Антрацитівський).



Антрацитівський район

Історична довідка. Район було утворено 1938 року із назвою Боково-Антрацитівський. З перейменуванням у 1962 році м. Боково-Антрацит на Антрацит змінив назву і район.

Географічні дані. Антрацитівський район розташований у південній частині Луганської області та межує на півночі з Лутугінським, а на сході зі Свердловським районами Луганської області; на південному заході – Шахтарським районом Донецької області та на півдні – з Куйбишевським районом Ростовської області. Район займає надзвичайно вигідне географічне положення.

Дорога республіканського призначення, що проходить по його території, забезпечує автотранспортний зв'язок з Харковом і близьким зарубіжжям – Ростовом і далі – Північним Кавказом.

Населення. На території району в 42-х населених пунктах проживає 34,7 тис. осіб. Співвідношення міського та сільського населення в районі складає 53,7 % і 46,3%.

В адміністративному підпорядкуванні району міститься 42 населених пункти, з них 6 – селища міського типу і 36 сіл. В межах району розташовані міста обласного підпорядкування: Антрацит, Красний Луч, Ровеньки.

Згідно проекту Р. Безсмертного за Антрацитівським районом передбачалось закріпити статус міста-району¹.



Старобільський район²

Історична довідка. Місто Старобільськ – один із найдавніших населених пунктів області. За загальною інформацією місто було засноване ще у 1600 р. Богданом Яковичем Бельським. Офіційна дата створення Старобільського району – 1920 р.

Географічні дані. Район розташований в північній частині Луганської області і простягається з півночі на південь на 46,5 км, із заходу на схід – на 61 км. Територія району складає 158198 га, що становить 5,9% площі області.

Населення. Станом на 01.01.2005 р. кількість населення району складає 54790 осіб (міського – 20785, сільського – 34005), які проживають у місті Старобільськ та 58 сільських населених пунктах району. Співвідношення міського та сільського населення в Старобільському районі складає 38,7 % до 61,3 %.

Адміністративно-територіальний устрій. Адміністративно район розділено на 1 міську і 21 сільські ради.

¹ Згідно законопроекту Романа Безсмертного “Про адміністративно-територіальний устрій” “місто-район – громада, до складу якої входить хоча б одне місто, чисельність населення якого (міста) становить не менше 70 тисяч жителів”.

² Інформацію про райони взято з сайту облдержадміністрації (www.oda.lg.ua)

Згідно з проектом Р. Безсмертного «Про адміністративно-територіальний устрій» за Старобільським районом передбачалось залишити статус району та приєднати до нього прилеглі населені пункти Новоайдарського району³.

Які заходи були здійснені в рамках проекту

1. Для представників цільової аудиторії проекту реалізована унікальна **навчальна програма**. Вона включала проведення семінарів-дискусій із інтерактивним обговоренням АТР та дводенні тренінги «Як громадськості брати участь у здійсненні Реформи». Всього у зазначених заходах взяло участь понад 250 представників місцевих організацій громадянського суспільства, політичних партій, ЗМІ, депутатів місцевих рад та державних службовців 2-х районів. Як показали реалізовані заходи, обговорення у малих зацікавлених групах виявилися більш продуктивними. Проведені дискусії дозволили детально обговорити складні питання місцевого розвитку, виробити міні-стратегії подальшого розвитку окремих територій, сформувані бачення реалізації АТР на місцях.

2. У селах та селищах 2-х районів була реалізована **серія тематичних заходів з обговорення адміністративно-територіальної реформи**: проведені інформаційні зустрічі, круглі столи, колективні обговорення тощо. Наприклад, для студентів Старобільського філіалу Луганського національного педагогічного університету був проведений урок політології, присвячений АТР у районі; у с. Піщане Старобільського району проведено схід села, на якому обговорено вплив АТР на подальше життя селян. Громадська організація «Аграрна дорадча служба» Антрацитівського району разом із місцевими активістами провела у своїх сільських осередках обговорення АТР та її вплив на життя у районі.

3. Найбільш активні учасники проектних заходів у районах стали учасниками обласних **дебатів на тему «Адміністративно-територіальна реформа – шанс чи загроза для розвитку місцевих громад»**. Цей захід було проведено 11 травня у м. Луганськ. Серед команд дебатантів були 4 представники Антрацитівського та Старобільського районів та 2 представники з м. Луганськ. Всього цей захід зібрав понад 150 представників організацій громадянського суспільства, політичних партій, ЗМІ, депутатів місцевих рад та державних службовців різних рівнів, зацікавлених студентів гуманітарних спеціальностей ВНЗ Луганська.

4. Завершальною фазою проекту є **випуск даної брошури та подання висловлених учасниками проектних заходів пропозицій до профільних комітетів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, Секретаріату Президента та у профільні управління обласної адміністрації та обласної ради**.

Проект «Влада та місцеві громади: діалог заради успіху АТР на Луганщині» активно висвітлювався в районних та обласних ЗМІ. Більш детальну інформацію про перебіг проекту можна знайти на сайті Східноукраїнського центру громадських ініціатив www.totalaction.iatp.org.ua/ind.php?proj=atr.

³ Згідно законопроекту Романа Безсмертного “Про адміністративно-територіальний устрій” “район – громада, де мешкає не менше 70 тисяч мешканців”.

**Адміністративно-територіальна реформа:
проблеми, потреби, побоювання та бачення майбутнього
(на прикладах Луганщини)**

**Юлія Ращупкіна,
Володимир Щербаченко**



Рис. 1. Схеми адміністративно-територіального устрою Луганської області

Мета даної статті – на прикладі різних у промисловому відношенні територій Луганської області висвітлити комплекс проблем, причиною яких є сучасний, вже застарілий, адміністративно-територіальний устрій. Даний текст базується на узагальнених даних, що були отримані протягом лютого-квітня 2007 року під час реалізації проекту «Влада та місцеві громади: діалог заради успіху адміністративно-територіальної реформи на Луганщині». Стаття висвітлює бачення мешканцями Старобільського та Антрацитівського районів Луганщини проблем, пов'язаних із здійсненням АТР і пропонує висновки та рекомендації, зроблені як мешканцями самих проектних районів, так і авторами статті.

1. Чи сприяє сучасний адміністративно-територіальний поділ України добробуту членів територіальних громад?

Які фактори зумовлюють швидкий та спрямований на потреби людей економічний розвиток громад? Очевидно, що їх багато. Не останню роль серед них має адміністративно-територіальний поділ. Сучасний адміністративно-територіальний устрій України вносить дисбаланс у фінансову сферу та заважає ефективному забезпеченню громадян адміністративними послугами. Відтак він є одним із головних факторів, що гальмують провадження результативних соціально-економічних перетворень в країні.

Справді глибокий опис економічних проблем, обумовлених існуючим адміністративно-територіальним устроєм, наводить у своїй доповіді экс-заступник міністра економіки Сергій Романюк⁴:

«Диспропорції в економічному і соціальному розвитку територій, які сьогодні існують, вдвічі, а то і втричі перевищують ті, що існують в найбільш розвинутих країнах Європи. Чим менша територія, тим ця диспропорція є більшою. Реформа адміністративно-територіального устрою – це шанс подальшого динамічного розвитку України.

Сьогоднішня ситуація характеризується швидкими темпами урбанізації. Економіка зосереджується в обласних центрах, містах Києві. За останні 10 років чисельність сільського населення зменшилась на 1 млн. чоловік. У той же час кількість сільських рад збільшилась більш, ніж на тисячу...

Сьогодні основне джерело розвитку громад – бюджети розвитку. У сільських громадах з чисельністю населення до 500 осіб бюджет розвитку не формується взагалі. Якщо населення сільської громади складає від 500 до 1000 осіб – бюджет розвитку мають 11 відсотків цих громад. Серед громад з населенням понад 5 тис. чоловік бюджет розвитку мають майже 66 відсотків. Це говорить про те, що там існують джерела саморозвитку.

⁴ Сергій Романюк «Прогноз соціально-економічних наслідків проведення реформи адміністративно-територіального устрою»// <http://www.kyiv-obl.gov.ua/Docs/AR-4.doc>

Більш того, в громаді від 500 до 1000 жителів бюджет розвитку складає 2,5 відсотка від загальної суми місцевого бюджету, а в громаді понад 5 тис. чоловік – 27 відсотків. Ось чому, коли обґрунтовувалась цифра мінімальної чисельності громади, яка повинна існувати після адміністративно-територіальної реформи, найбільш прийнятою цифрою виявилася цифра 5 тис. осіб...

Наступне. Демографічна ситуація, яка складається протягом останніх 13-15 років. У сільських громадах до 1000 осіб приріст населення за останні роки зменшився на 9 відсотків, а питома вага пенсіонерів – зросла на 28 відсотків. У громадах понад 5 тис. чоловік приріст населення вже складає мінус 0,8. Тобто динаміка демографічного занепаду зменшується по мірі збільшення територіальної громади. Те ж стосується і кількості пенсіонерів. Чим більше економічного активного населення на території, тим більше шансів у територіальній громаді забезпечити саморозвиток.

Таким чином, існує певна економічна модель занепаду територій. Брак ресурсів для розвитку є причиною відсутності оновлення капіталу, що стосується будь якої територіальної громади, а це тягне за собою неконкурентність товарів і послуг. Якщо товари неконкурентні, їх не можна продати, а основний індикатор того, чи розвивається територія, розвивається економіка - це скільки товарів продано за межі тієї чи іншої території, оскільки ринок будь якої території обмежений кількістю населення, яке там проживає. Обмеженість ринків тягне за собою обмеженість доходів населення та юридичних осіб, а якщо не має доходів, немає надходжень до бюджету. Отже, відсутнє джерело фінансування розвитку територій. Низький розвиток територій буде спричиняти їх інвестиційну непривабливість. Таким чином, коло замкнулось. Вихід із цього кола можна знайти завдяки реформі».

Український політикун, визнаючи однією з причин сучасних економічних проблем українських територій застарілу систему адміністративно-територіального устрою, ще наприкінці 90-х років ХХ ст. проголосив курс на здійснення адміністративно-територіальної реформи. З часу прийняття Концепції АТР минуло вже майже 10 років, однак реальних кроків, проголошених у концепції, зроблено так і не було... Мешканці місцевих громад продовжують нести на собі тягар сучасного адміністративно-територіального поділу. Не є винятком і жителі населених пунктів Луганщини.

2. Сучасний адміністративно-територіальний устрій Луганської області в ринкових умовах.

Територіальний устрій Луганської області має наступний вигляд: область поділена на 18 районів, на території області розташовано 14 міст обласного значення та 23 міста районного значення.

Адміністративно-територіальний устрій Луганської області

№ з/п	Адміністративні утворення	Населені пункти					Ради				
		Всього:	Міста	в т. ч. районного значення	Селища міського типу	Села і селища	Всього:	районні	міські	селищні	сільські
Райони											
1	Антрацитівський	49			6	43	15	1		6	8
2	Біловодський	33			1	32	15	1		1	13
3	Білокуракинський	56			2	54	16	1		2	13

4	Краснодонський	58			6	52	16	1		5	10
5	Кремінський	39	1	1	1	37	19	1	1	1	16
6	Лутугинський	46	1	1	8	37	17	1	1	7	8
7	Марківський	34			1	33	10	1		1	8
8	Міловський	29			1	28	9	1		1	7
9	Новоайдарський	38			1	37	16	1		1	14
10	Новопсковський	40			2	38	18	1		2	15
11	Перевальський	39	3	3	10	26	17	1	3	9	4
12	Попаснянський	35	1	1	7	27	12	1	1	7	3
13	Сватівський	60	1	1	1	58	20	1	1	1	17
14	Свердловський	35			1	34	7			1	6
15	Слов'яносербський	57	1	1	5	51	15	1	1	5	8
16	Станично-Луганський	49			2	47	19	1		2	16
17	Старобільський	59	1	1		58	23	1	1		21
18	Троїцький	64			1	63	28	1		1	17
	всього по районах:	820	9	9	56	755	274	17	9	53	204
Міста обласного значення											
1	Алчевськ	1	1				1		1		
2	Антрацит	7	1		6		7		1	6	
3	Брянка	6	1		5		2		1	1	
4	Кіровськ	4	1		3		4		1	3	
5	Красний Луч	23	4	3	8	11	8		4	4	
6	Краснодон	15	3	2	8	4	8		3	5	
7	Лисичанськ	3	3	2			3		3		
8	Луганськ	6	3	2	1	2	4		3	1	
9	Первомайськ	5	3	2	2		5		3	2	
10	Ровеньки	19	1		10	8	9		1	7	1
11	Рубіжне	1	1				1		1		
12	Свердловськ	15	2	1	6	7	7		2	5	
13	Сєверодонецьк	10	1		4	5	3		1	2	
14	Стаханов	3	3	2			3		3		
	всього по містах:	118	28	14	53	37	65		28	36	1
	Разом по області:	938	37	23	109	792	339	17	37	89	205

Адміністративно-територіальний устрій Луганської області сформувався ще за часів радянської влади. У колишньому Радянському Союзі чи не єдиним критерієм надання території статусу міста чи села була наявність промислових об'єктів. Відтак усі території, на яких були передумови для розвитку важкої промисловості, механічно були віднесені до території міст, інші ж – отримали статус сільських територій. В умовах централізованої планової економіки такий територіальний устрій, певно, задовольняв вимоги часу, однак в сучасних ринкових умовах, він суттєво гальмує економічний розвиток.

Систему адміністративно-територіального устрою Луганської області сьогодні характеризують наступні ознаки:

1. Поділ області на дві нерівноцінні та суттєво відмінні у соціально-економічному відношенні частини. Сільськогосподарські райони зосереджені переважно у північній частині

області (на 63 % території області проживає 15 % населення); південна частина Луганщини є техногенно-урбанізованою (37 % території та 85 % населення області).

2. Наявність так званих «міст-матрьошок» (міста обласного значення, які мають у підпорядкуванні інші адміністративно-територіальні одиниці (АТО) – міста, селища міського типу, села, сільські ради). Зазначений «феномен» адміністративно-територіального поділу зумовлює те, що одні й ті ж самі території одночасно перебувають під юрисдикцією двох-трьох-чотирьох рад базового рівня. Наприклад, на території м. Красний Луч знаходиться 4 міста: Красний Луч, Вахрушеве, Міусинськ, Петровське та 8 селищ (при цьому населення лише одного із підпорядкованих смт. Федорівка становить 400 осіб). Інший приклад – м. Луганськ. Територіально до районів обласного центру відносяться і Луганській міській раді підпорядковуються м. Щастя, м. Олександрівськ та селище Ювілейне. Водночас ці населені пункти мають і свої органи самоврядування (відповідно міську та селищну раду). В цілому подвійне підпорядкування наявне у 16 населених пунктах області.

3. Значне черезсмузжся міст обласного значення та наявність численних анклавів в районах. Вже згадуване вище м. Щастя розташоване на значній відстані від обласного центру і відділене від нього землями Станично-Луганського району, проте, як зазначалося, адміністративно воно є частиною Луганська. Невпорядкованою залишається й територія Антрацитівського району Луганської області: села та селища даного району територіально відмежовані від районного центру населеними пунктами, які входять до складу інших районів. Зокрема, селище міського типу Фащівка, що адміністративно відноситься до м. Антрацит, розташоване від останнього на відстані 60 км, хоча географічно це селище на 20 км є ближчим до м. Красний Луч. Аналогічною є ситуація і з багатьма іншими «відмежованими» селами Антрацитівського району: селище Красний Кут розташоване поруч із Красним Лучем, с. Ребрикове і Картошине знаходиться на території Ровеньківського району, с. Іванівка та Маломиколаївка наближені до Лутугинського району тощо. Існуючий адміністративно-територіальний устрій створює масу незручностей для мешканців: замість того, щоб отримати необхідну адміністративну послугу за місцем проживання, мешканці змушені витратити додатковий час і гроші на подолання значних відстаней до районного центру.

Інша проблема у Свердловському районі Луганській області. Свердловський район Луганської області підпорядкований Свердловській міській раді, тобто на рівні району ліквідовано районну раду як представницький орган самоврядування.

4. Значна кількість територіальних громад Луганщини має щільність населення меншу, аніж загальноукраїнська. Так, 193 ради області (58 % від загальної кількості)⁵ мають щільність населення 25 осіб на км², що нижче, ніж щільність сільського населення в середньому по Україні. Ця особливість характеризує переважно сільські та селищні ради області. Ще 51 рада (15 %) має щільність населення від 25 до 80 км³. Тільки у 88 радах (27 %) щільність населення перевищує середню по Україні.

Вище перераховані особливості дозволяють зробити наступні **висновки**:

- органи місцевого самоврядування значної кількості територіальних одиниць області фактично позбавлені фінансових, матеріальних та організаційних можливостей вирішувати місцеві проблеми через подвійну підпорядкованість радам вищого рівня. В результаті – на плечі платників податків важким тягарем лягають витрати на утримання адміністративних апаратів місцевих (сільських та селищних) рад, які в умовах відсутності ключових для вирішення місцевих проблем повноважень є фактично безвідповідальними перед своїми виборцями;

- низька щільність населення, особливо на території сільськогосподарських районів, області сприятиме подальшому занепаду сільських громад. Природне скорочення людського капіталу (високий рівень смертності, внутрішні міграції) сільських територій, зменшення частки

⁵ Дані взято з презентації «Реформування адміністративно-територіального устрою Луганської області», що була розроблена ЛОКП «Земельно-інформаційний центр».

сільськогосподарського виробництва в умовах низької щільності населення значно зменшують можливості самозабезпечення розвитку територій.

До таких висновків наводять сухі статичні реалії.

3. Якими бачать пересічні мешканці Луганської області економічні та соціальні проблеми власних територій, обумовлені теперішньою системою адміністративно-територіального врядування?

Відповідь на це запитання автори статті з'ясували в ході кількох інтерактивних обговорень (семінарів-дискусій, тренінгів), що проводилися в рамках проекту. Як вже зазначалось, учасниками цих обговорень були депутати сільських та районних рад, державні службовці, представники місцевих організацій громадянського суспільства та ЗМІ. Хоча однакові за формою проектні заходи відбувалися у різних у промисловому відношенні районах Луганської області, вагомих відмінностей у думках учасників заходів не звучало. Найчастіше називались проблеми, описані нижче.

Відсутність фінансової основи для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування. Вже стали притчею во язиках парадокси формування доходів місцевих бюджетів. З огляду на чинне бюджетне законодавство органам місцевого самоврядування не вигідно турбуватися про те, щоб податків із відповідної території надходило більше. Адже весь надлишок коштів сільські ради повинні скеровувати до районного бюджету. Якщо дбати про додаткові надходження, то наступного року держава забере їх собі ще більше. І навпаки: чим менше коштів збере місцева рада, тим більшою буде дотація наступного року.

Після зазначеного перерозподілу зібраних коштів вільних грошей у радах базового рівня практично не залишається. Система розподілу коштів у бюджетній сфері не гарантує фінансового забезпечення діяльності місцевого самоврядування на рівні, необхідному для виконання як власних, так і делегованих повноважень. Місцеві ради, як правило, не в змозі ефективно вирішувати соціальні питання громад: ремонтувати та будувати дороги, розв'язувати актуальні проблеми житлово-комунального господарства, водопостачання та водовідведення. Брак коштів сприяє накопиченню проблем, які потребують термінового розв'язання. Так, наприклад, за економічними показниками на території Старобільського району є лише одна самодостатня сільська рада, а на території Антрацитівського району – дві. Бюджети розвитку в усіх сільських громадах двох районів відсутні взагалі.

Відсутність джерел податкових надходжень у малих громадах: місцевий бізнес розвинутий слабо; великі підприємства, що діють на територіях громад, сплачують податки в містах, часто не переймаючись соціальною відповідальністю за місцеві громади.

Відсутність коштів у місцевих бюджетах породжує низький рівень якості соціальних послуг, які надаються на базовому рівні. Так, на територіях сільських/селищних рад розташована низка об'єктів соціальної інфраструктури (загальноосвітні школи, дошкільні дитячі заклади, бібліотеки, будинки культури, лікувальні амбулаторії, аптеки, відділення зв'язку), підтримання функціонування якої значною мірою лягає на місцеві бюджети. Проте більшість місцевих бюджетів передбачає фінансування лише зарплат та оплати енергоносіїв, відтак - робить неможливим забезпечення нормальної роботи зазначених об'єктів соціальної інфраструктури.

Окремо називалась **проблема кадрового забезпечення апаратів сільських та селищних (с/с) рад**, теж пов'язана з фінансовими проблемами села. Досить часто в роботі рад та їхніх виконавчих комітетів виникають правові колізії, що потребують фахового вирішення. Проте в с/с радах немає юриста, адже типовим штатним розкладом, який затверджено Кабінетом Міністрів, ця посада не передбачена. Фінансувати ж оплату праці такого фахівця ради також не можуть (не дозволяє районне фінансове управління).

4. Пропозиції щодо вирішення існуючих проблем територіальних громад

В рамках заходів описуваного проекту були зібрані та узагальнені пропозиції представників місцевих влад та організацій громадянського суспільства щодо вирішення існуючих проблем територіальних громад. Серед рецептів покращення ситуації називались наступні.

1. *Здійснити реформу місцевих фінансів та бюджетної політики*, зокрема:

- віднести до власних доходів місцевих бюджетів плату за землю, акцизи (непрямі податки), збільшити частку відрахувань податку з доходів фізичних осіб до місцевих бюджетів;

- уточнити порядок відшкодування місцевим бюджетам з державного бюджету видатків на виконання делегованих державою повноважень, заборонити використання коштів другого кошика⁶ на виконання делегованих повноважень;

- встановити чіткі процедури фінансового забезпечення виконання державних соціальних програм;

- уточнити порядок відшкодування місцевим бюджетам втрат від надання пільг з Державного бюджету.

Впадає в око те, що більшість учасників проектних заходів вважають процес формування бюджету більш прозорим на місцевому рівні, аніж на загальноукраїнському.

Саме реформа місцевих бюджетів та фінансів, на думку учасників районних заходів, сприятиме стабілізації та зміцненню дохідної бази місцевих бюджетів, розширенню прав органів місцевого самоврядування самостійно формувати доходи місцевих бюджетів. Важливо відзначити, що, на думку районних фахівців, реформу бюджетної сфери необхідно провести в першу чергу, до початку укрупнення та об'єднання сіл.

2. *Збільшити громадську участь у вирішенні питань місцевого розвитку*. Зокрема, в ході обговорень громадські активісти нарікали на те, що вони відсторонені від процесів прийняття ключових для життя громади рішень: питань бюджету, розподілу земельних ресурсів, складання планів стратегічного розвитку територій.

Закон України «Про місцеве самоврядування» закріплює право територіальних громад брати участь у прийнятті рішень, відстоювати свої інтереси. Реалізація права має відбуватися шляхом запровадження таких механізмів, як загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання. Однак закон не визначає порядку реалізації цих механізмів. Згідно із законом, запровадження відповідних процедур мало б відбутись через прийняття статутів територіальних громад. За даними Українського незалежного центру політичних досліджень⁷, станом на 19 жовтня 2006 року у Луганській області зареєстровані статuti територіальних громад мали 21 місто, 25 селищ та 33 села, що складає близько 24% від загальної кількості територіальних громад на Луганщині.

Важливим фактором забезпечення практичної участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є не лише документальне закріплення процедур такої участі, але і їхнє практичне використання. Наприклад, у місті Старобільськ вже більше року існує статут, але прописані у ньому механізми участі громадськості до цього часу не застосовувалися. Говорячи про перспективи здійснення АТР, слід зважати на те, що із подальшим зміцненням ролі органів місцевого самоврядування та збільшенням у них

⁶Згідно Бюджетного кодексу до другого кошика відносяться доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при розрахунку трансфертів.

⁷ Див.: Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М.В. Лациба, В.В. Бондаренко. – К.: [Український незалежний центр політичних досліджень], 2007. – С. 6.

ресурсів для здійснення відповідних повноважень, вага питання громадської участі у прийнятті рішень та контролі за діями посадових осіб стрімко зростатиме.

3. *Внести зміни до існуючого територіального поділу*, що повинно забезпечити створення життєздатних територіальних одиниць. Створення таких територій можливе, зокрема, і шляхом об'єднання малочисельних та депресивних сіл або приєднання таких сіл до територіально близьких міст. Такого висновку дійшли Старобільські учасники гри-моделювання, розглядаючи проблеми здійснення АТР у районі на прикладах власних громад. Яким би парадоксальним та непопулярним не видавався зроблений висновок, втім для багатьох громад він є найбільш перспективним варіантом подальшого розвитку.

В Антрацитівському ж районі звучала думка, про те, що можливість об'єднання територій необхідно розглядати лише після детального вивчення їх ресурсних можливостей. При цьому за основний критерій об'єднання пропонувалось брати не чисельність мешканців громад, а рівень ресурсної забезпеченості територій для виконання наданих органам місцевого самоврядування повноважень. Варто зазначити, що до інших критеріїв утворення нових громад експерти відносять також: просторово-часову доступність (віддаленість) до центру; економічні межі громади (власність, земля); наявність соціально та економічно розвинутого поселення – центру громади⁸.

В будь-якому випадку процес територіального реформування на думку учасників проекту має супроводжуватись складанням планів соціально-економічного розвитку територій та практичними кроками із їх здійснення. Як це не прикро констатувати, але чимало місцевих мешканців, навіть переконуючись у безперспективності подальшого автономного розвитку багатьох малих громад, не бажає здійснення будь-яких суттєвих кроків по реформуванню. За логікою окремих місцевих мешканців будь-якому адміністративно-територіальному реформуванню має передувати покращення економічного життя громад («Спочатку треба підвищити рівень життя, а потім можна буде щось реформувати», - така дивна логіка звучить з вуст навіть окремих місцевих лідерів. Втім, звідки візьмуться кошти на таке покращення і як саме воно наступить противники АТР не пояснюють).

Здійснення проекту ще раз підтвердило важливість аналізу реальної економічної активності мешканців населених пунктів для визначення їх подальшого територіального майбутнього. А вже обговорення на рівні районів показали, що проекти їх нового адміністративно-територіально поділу були розроблені спеціалістами Управління земельними ресурсами Луганської обласної державної адміністрації, без врахування реальних потреб місцевих мешканців та бачення місцевих лідерів. Так, наприклад с. Новоборове Старобільського району за планами луганчан необхідно об'єднати із сусідніми селами району (с. Калмиківка та с. Світлівка) в одну територіальну громаду. В той же час аналіз економічної активності мешканців цього села засвідчує те, що цей сільський населений пункт вже зараз де-факто є частиною сусіднього міста - Рубіжного. Більшість селян працює в місті, два населених пункти сполучають щоденні автотранспортні рейси, між містом і селом відремонтована дорога. Отже учасники гри-моделювання із Старобільського району здійснивши навіть побіжний аналіз реалій економічного життя двох громад вирішили, що логічним та перспективним для населених пунктів буде приєднання с. Новоборове до м. Рубіжне.

4. *Повернутись до змішаної виборчої системи на рівні районних рад*. Пропорційна виборча система, на думку учасників проектних заходів, робить депутата заручником тієї

⁸ Див.: Ганущак Юрій «Про арифметику, реформу, бюджет та політику. Деякі роздуми щодо реформи територіального устрою України» // http://www.csi.org.ua/?&lim_beg=40&id=141

політичної партії, що пододала 3-відсотковий бар'єр. Окрім того, нова виборча система призводить до того, що у складі районної ради не представлені окремі села та селища, відтак значна кількість проблем для депутатів районного рівня залишаються непоміченими або просто ігноруються.

5. Збільшити кількісний склад працівників сільських та селищних рад; обов'язково передбачити оплату послуг юриста. Зараз у сільських/селищних радах на постійній основі працюють максимум 4 особи (голова, секретар, бухгалтер та землевпорядник). Навіть така кількість осіб не здатна буде вирішувати питання, котрі пропонується передати на рівень громади (дитяча дошкільна освіта та виховання; догляд за особами похилого віку та інвалідами; турбота про сім'ю та підростаюче покоління; початкова та загальна освіта; профілактика та первинна медична допомога; організація торгівлі; планування використання землі, охорони довкілля; будівництво житла; благоустрій території, утримання місцевих доріг, вулиць, парків тощо; дозвілля та культура; транспортне забезпечення; побутове забезпечення (водогони, каналізація, теплозабезпечення, енергозбереження); санітарний контроль та профілактика; ветеринарний контроль та профілактика).

5. Бачення наслідків адміністративно-територіальної реформи

Очевидно, що небажання здійснення АТР багатьма представниками місцевих громад значною мірою пояснюється очікуванням *негативних* наслідків від її здійснення. Зокрема учасники проектних заходів висловлювали наступні побоювання від здійснення АТР:

1. Занепад невеликих сіл: в результаті здійснення реформи посиляться занепад соціальної інфраструктури, яка, хоч і не скрізь, але ще існує.

2. Занепад соціальної інфраструктури села загрожує віддаленням сфери послуг (освітніх, культурних, адміністративних) від конкретного громадянина.

Наприклад, в Антрацитівському районі місцеві мешканці зазначали, що об'єднання сіл призведе до непомірного віддалення навчальних закладів від місця проживання дітей. В умовах відсутності в районі якісних доріг та повноцінного транспортного сполучення між громадами це суттєво ускладнить одержання освіти дітьми з сіл, в яких будуть закриті школи. Мешканці обох проектних районів висловлювали думку, що ліквідація шкіл форсуватиме занепад малих громад: "Немає школи – немає села".

3. Погіршення якості адміністративних послуг через брак кваліфікованих кадрів в сільських/селищних радах та їхніх виконавчих органах. На думку учасників проектних заходів, представники місцевого самоврядування у малих населених пунктах не готові до здійснення АТР.

Мешканців також лякає відсутність інституту старост (представників органів місцевого самоврядування, які б могли замінити сільських голів у селах, що перестануть бути адміністративними центрами) та брак компетентних консультантів з упорядкування документації.

4. Процес впровадження АТР може бути незрозумілим для мешканців територіальних громад. Особливо тяжко сприйматимуть реформування представники старшого покоління, які складають більшість у громадах, які реформування зачепить найбільше.

5. Реформування здійснюватиметься лише «на папері» та буде супроводжуватися спекуляціями в частині реформування територіального устрою.

6. Здійснення АТР призведе до загострення міжнаціональних відносин. Так, учасники проекту із Антрацитівського району вказували на складності у врегулюванні

традиційних конфліктних ситуацій російсько- та україномовних громад, що є територіально близькими і потенційно можуть бути об'єднаними. Селяни побоюються, що до традиційно непростих відносин мешканців різномовних сіл додадуться проблеми об'єднання україномовних та російськомовних шкіл.

7. Звільнення великої армії чиновників.

Серед *позитивних* наслідків реформи мешканці з 2-х районів Луганщини очікують:

1. Покращення рівня життя у громадах, що нерозривно пов'язано із збільшенням фінансових повноважень органів місцевого самоврядування та широкими можливостями контролювати та використовувати наявні ресурси. Саме *наближення послуг до громадянина* очікує серед позитивних наслідків здійснення реформи більшість учасників проектних заходів.

2. «Наближення керівних органів до людей» та збільшення відповідальності місцевих обранців за рішення, що приймаються. На думку учасників проектних заходів, саме здійснення АТР дозволить депутатському корпусу оперативно реагувати на невідкладні проблеми у громадах.

3. АТР, на думку учасників проектних заходів, також *сприятиме*:

- *вирішенню протиріч у структурі органів місцевого самоврядування;*
- *упорядкуванню територіального устрою.*

6. Висновки:

1. Необхідність здійснення адміністративно-територіальної реформа є очевидною. Чинний адміністративно-територіальний устрій не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування. Існуюча система адміністративно-територіального врядування залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою і надмірно централізовано. Вона є закритою від суспільства, громіздкою і відірваною від потреб простої людини.

Зокрема, сучасне місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій характеризуються:

- фінансовою неспроможністю базової ланки місцевого самоврядування в сільській місцевості;
- відсутністю чіткого розподілу повноважень та відповідальності між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- відсутністю повноцінного місцевого самоврядування на рівні району;
- плінністю кадрів органів місцевого самоврядування та неналежним рівнем професіоналізму посадових осіб;
- великими диспропорціями в розмірах території районів та кількості населення;
- диспропорціями в розвитку районів і регіонів.

Отже, сучасна система адміністративно-територіального врядування є справжнім гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

2. Здійснення АТР має призвести до покращення життя в громадах, зокрема створити умови до їх подальшого економічного розвитку. Шляхом укрупнення сільських і селищних громад будуть створені економічно самодостатні суб'єкти місцевого самоврядування; будуть максимально децентралізовані публічні функції та ресурси.

3. Здійснення адміністративно-територіальної реформи потребує зважених підходів, уникнення надмірної централізації та максимального врахування культурних та історичних особливостей територіальних громад.

4. Ефективне та спрямоване виключно на реалізацію потреб людей здійснення АТР можливе за умов проведення широкої інформаційно-просвітницької кампанії з роз'яснення суті та завдань реформи, якнайширшого залучення громадськості до її здійснення. Таке залучення має відбуватися у формі обговорень, дискусій, круглих столів, громадських слухань, зборів, роз'яснювальних публікацій у національних та місцевих ЗМІ.

Адміністративна реформа: сучасний стан та перспективи

З проголошенням незалежності України потреба реформування системи державного управління перестала викликати сумнів. Але до прийняття Конституції незалежної України проблематично було окреслити перспективу програми реформування системи державного управління. Саме нова Конституція мала визначити форму державного правління, систему конституційних органів державної влади, правову систему тощо. Тому реформування державного управління до 1996 року здійснювалось з огляду на ті нагальні потреби, які були викликані необхідністю його пристосування до нових політичних, демократичних і економічних умов. Лише після прийняття Конституції України у 1996 році відкрився шлях до розробки на наукових засадах концепції реформування державного управління. Серед чинників, які вплинули на це, був також вступ України у листопаді 1995 року до Ради Європи і необхідність виконання зобов'язань, в тому числі правового характеру, які взяла на себе наша держава.

Сучасне становище системи державного управління характеризується її недосконалістю, зумовленою пошуком ефективних форм та перехідними процесами. Українське суспільство дотепер знаходиться перед цивілізаційним вибором, переживає історичний злам, сутність якого полягає в переході від одного якісного стану до іншого: від монополії однієї форми власності до багатоукладності, від суспільних зв'язків, заснованих на тоталітаризмі та принципах авторитарної держави, до моделі, що ґрунтується на нових демократичних принципах суспільного розвитку. Цей процес насамперед включає модернізацію механізмів соціального управління.

Однак, якщо кризовий стан початку 90-х рр. характеризувався і водночас обумовлювався відсутністю в Україні державно-управлінського механізму, здатного забезпечувати владний регулятивний вплив на відповідні сфери суспільного буття, то криза 2004-2007 рр. — це вже й наслідок дії чинної моделі урядування.

За роки незалежності в Україні фактично відбулося відтворення адміністративної управлінської системи радянського зразка. Сутнісна невідповідність їй окремих нових інститутів впливає на ефективність виконання управлінських завдань. Чимало структур знаходяться в стані безперервної реорганізації: змінюються їхні функції та завдання, пріоритети. Існуючий адміністративний апарат не здатний забезпечити ефективного функціонування державного механізму, на належному рівні виконувати свою основну роль — надання управлінських послуг населенню. Законотворчий процес не забезпечує потреб в регулюванні суспільних відносин в нових умовах з урахуванням реалій сьогодення. Спроби провести радикальні перетворення в політичній, економічній, соціальній чи інших сферах зазнають серйозних поразок. Реальною стала загроза трансформації державного управління у дестабілізуючий і дезінтегруючий чинник, тобто у свою протилежність.

Потреба в адміністративній реформі за таких умов є необхідною умовою стабільності та поступового цивілізаційного розвитку українського суспільства. На цей час зроблені деякі кроки в напрямку реформування системи державного управління.

Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» було затверджено Концепцію

адміністративної реформи в Україні. Зазначена Концепція передбачає реформування органів виконавчої влади, державної служби, системи місцевого самоврядування, створення адміністративної юстиції, реформування адміністративного законодавства, а також окреслює головні напрями здійснення усіх цих заходів.

Адміністративна реформа в цілому зорієнтована на підвищення рівня самоорганізації суспільної системи. У Концепції зазначається: «Держава цілеспрямовано мінімілізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства в змозі гарантувати і які неможливо знайти на ринку послуг. Вона постійно прагне дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям».

Центральне місце в Концепції адміністративної реформи посідає викладення основних напрямків розвитку і реформування адміністративного законодавства, перш за все оновлення змісту правового статусу громадян шляхом закріплення в законодавстві загально визнаних прав і свобод громадян, створення реального механізму забезпечення реалізації цих прав і свобод. Значну увагу приділено також реформуванню законодавства про державну службу, про органи виконавчої влади. Вироблені напрямки правового регулювання принципів засад функціонування цих органів, запровадження адміністративної реформи через різні форми судового контролю за виконавчою владою тощо.

Одним з найважливіших напрямків реалізації адміністративної реформи є створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. За період з часу прийняття Концепції були прийняті Закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Кабінет Міністрів України», Кодекс адміністративного судочинства України та деякі інші. На жаль, до цього часу не вдалося прийняти дуже важливі та необхідні закони «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», внести зміни до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державну службу» та деякі інші.

Найбільш проблемним для України залишається реформування адміністративно-територіального устрою. До цього часу в Україні зберігається адміністративно-територіальний устрій, який було сформовано в 30-40-і рр. ХХ ст. в період формування жорсткої централізованої моделі державного управління. Така модель адміністративно-територіального устрою не відповідає новим економічним умовам та гальмує подальший розвиток країни.

Сучасний етап розвитку України обумовлює необхідність поглиблення процесів трансформації державного управління. Однак останні два роки процес перетворень характеризується неоднозначністю і внутрішньою суперечливістю. Політична та конституційна криза, яка почалася наприкінці 2004 року, не знайшла свого вирішення до цього часу. Очевидною є необхідність конституційної реформи, яка загальмувалася та не має чітких перспектив. Україна знаходиться в стані невизначеності подальшого розвитку, а відтак і реалізація Концепції адмінреформи знаходиться під питанням. Адміністративна реформа дійшла до певної межі і майже опинилась у глухому куті.

Очевидно, що подальша перспектива реформування залежить від розв'язання політичного конфлікту та внесення змін до Конституції України. На цей час є шанс вибудувати найбільш оптимальну модель державного управління та місцевого самоврядування з урахуванням набутого досвіду дії чинної Конституції України. При цьому актуальними залишаються основні положення Концепції адмінреформи щодо децентралізації державного управління, зміцнення місцевого самоврядування, гармонійного поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особли-

востей територіального розвитку.

Під час конституційної реформи доцільно було б вирішити низку найактуальніших проблем чинної Конституції України:

- проблему делегування повноважень органів виконавчої влади виконавчим органам місцевого самоврядування;

- проблему делегування самоврядних повноважень місцевим державним адміністраціям;

- проблему статусу обласних та районних державних адміністрацій;

- проблему статусу та обсягу повноважень обласних та районних рад;

- проблему адміністративно-територіального устрою.

Це дуже складне завдання, яке можливо вирішити лише за умови консолідації політичної волі.

Матеріали дебатів «Адміністративно-територіальна реформа – це шанс чи загроза для розвитку місцевих громад?»

Дебати «Адміністративно-територіальна реформа – шанс чи загроза для розвитку місцевих громад?»

Одним із завершальних заходів проекту стали публічні дебати з питань здійснення АТР в Луганській області. Захід було проведено 11 травня у Луганському національному педагогічному університеті. Серед команд дебатантів були 4 представники Антрацитівського та Старобільського районів та 2 представники з м. Луганськ. Всього у публічному заході взяли участь більше, ніж 150 представників обласної, районних рад і адміністрацій, викладачі та студенти ВНЗ, журналісти, громадські та політичні активісти з Антрацитівського та Старобільського районів та з м. Луганськ.

Публічні дебати почались із виступів двох попередньо сформованих команд дебатантів-експертів. Перша команда дебатантів відстоювала тезу про те, що адміністративно-територіальна реформа є шансом для України. Серед основних аргументів дебатантів були недосконалість існуючого територіального устрою, необхідність економічних і соціальних перетворень на місцях, потреба скорочення надмірної кількості державних службовців. Друга команда відстоювала тезу про загрозу впровадження адміністративно-територіальної реформи. Вони висловили побоювання щодо федералізації України, занепаду малих громад, високих витрат, яких потребує процес реформування, а також розкрадання цих коштів.

В ході другої частини дебатів звучали питання та виступи із зали. Підіймались проблеми щодо витрат на утримання адміністративних апаратів на місцях, недосконалого адміністративно-територіального устрою м. Луганськ, зокрема, наявність у його складі трьох інших населених пунктів. Окремі учасники говорили про необхідність більш обґрунтованого та ефективного використання наявних у населених пунктах області ресурсів – корисних копалин, земельних ресурсів, транзитних можливостей області, що сприятиме розвитку територій ще до впровадження самої реформи. Учасники дебатів також наводили приклади, що стосувалися здійснення адміністративно-територіальної реформи та її наслідків у сусідній Республіці Польща, намагались екстраполювати її досвід на місцевий ґрунт.

Фіналом публічних дебатів стало загальне голосування присутніх на підтримку одної з команд дебатантів. За підрахунками організаторів голоси розподілилися майже навіпіл.

Кому и зачем нужна сегодня административно-территориальная реформа в Украине?

**Алексей Бритюк,
старший преподаватель каф. правоведения
ВНУ им. В. Даля**

Вряд ли есть смысл говорить сегодня о том, что тема административно-территориальной реформы (АТР) является супер-обсуждаемой среди населения Луганской области. Даже, наоборот – на фоне последних политических потрясений она кажется совсем уж малозначимой. Народу гораздо интересней дискутировать на отвлеченные темы, например, о языке общения, вступлении в НАТО или открытии границ с Россией.

В то же время, если мы задумаемся, то поймем – после того, как эта реформа вступит в силу, ее последствия, так или иначе, коснутся каждого из нас. Именно поэтому общественности следует обратить внимание на нее сейчас, а не позже, когда поезд, образно говоря, уже уйдет. Насколько принципы реформы будут соответствовать положениям Конституции Украины, не ущемляются ли права и свободы граждан, комфортней ли нам будет жить в стране после реформы.

Мы сегодня дискутируем не в рамках вопроса необходимости проведения АТР в стране. Целью дебатов является осмысление и демонстрация, как преимуществ, так и возможных угроз проведения реформы в Украине.

Не вдаваясь в глубокие рассуждения и статистические выкладки, я попробую сосредоточиться на возможных проблемах и угрозах, которые несет будущая реформа с точки зрения рядового представителя громады. Основной тезис, который я бы хотел донести до уважаемой аудитории, – следующий: «мы можем как угодно разрезать Украину на условные территориальные единицы, переформатировать количественный состав громад или их местоположение, но пока реформа не произойдет в головах у людей, никакие внешние «матрицы» не улучшат нашу с вами жизнь».

Второй важный момент – позитивные реформы должны осуществлять конкретные люди в интересах таких же конкретных людей, сообществ, громад.

Споры о необходимости реформы уже практически не идут – все понимают, что доставшаяся нам в наследство от Советского Союза система деления страны на области-районы, искусственно сформированная в 30-е гг. прошлого века, уже не актуальна в плане социальной политики, экономики, в общем, даже и экологии.

Нам много говорят о необходимости соответствия структуры Украины общепринятому в мире законодательству, в том числе «Европейской хартии местного самоуправления». Но если мы посмотрим в текст искомого документа, то не найдем там никаких рекомендаций по территориальному устройству. Более того, административно-территориальное деление стран Европы само по себе очень пестрое – от полной унии (Польша, Италия, Франция), до жесткой федерации (Германия, Великобритания). Так что определять, как должна быть устроена страна, должны сами люди, исходя из насущных культурных, социальных потребностей и исторических реалий. Опять же, чисто национальных автономий в современной Европе не так уж много, и связано их наличие исключительно с негативно настроенными экстремистскими формациями.

Однако нужно учитывать, что эта старая и довольно изношенная система в Украине, как ни странно, работает местами довольно эффективно. К существующему

территориальному делению привязаны алгоритмы работы как центральных органов исполнительной власти (министерств, ведомств, комитетов), так региональных администраций и территориальных отделений. Работает система здравоохранения, образования, соцобеспечения, пенсионный фонд и прочее. Существуют устоявшиеся модели организации работы, бюджетирования. Нет никакой гарантии, что перестройка этой системы снимет острые вопросы и улучшит взаимодействие власти с громадой.

И проблема здесь даже не в концепции разрабатываемой реформы (будь то вариант Р.Безсмертного, С. Романюка, или О. Соскина). На сегодня главным тормозом всех изменений системы будет являться сама система - тот чиновничий аппарат, из которого она состоит.

Объясняя приведенный тезис, я бы хотел обратить внимание читателей на высказывание И. Сталина: «Кадры решают все». Какие кадры будут воплощать в жизнь будущую АТР? Р. Бессмертный вряд ли сможет контролировать всю территорию страны. А вот на местах реформировать устройство аппарата будет сам аппарат. И тут результат будет предопределен заранее. С одной стороны, чиновников априори пугают всякие изменения, которые могут затронуть их интересы, увеличить объем работы или меру ответственности. С другой стороны, я уже предвижу горящие глаза многих начальников (местных царьков) различного уровня после обнародования суммы средств, выделяемых на реформу и гипотетически подлежащих «освоению».

Следующая, очень серьезная, на мой взгляд, опасность состоит в том, что местные региональные элиты будут стараться использовать грядущую реформу в своих личных целях. В Украине на данный момент существует клановость распределения ресурсов и на государственном уровне, и на уровне регионов. С этим, например, связаны длительные перипетии при назначении чиновников на министерские и другие высокие посты – решается вопрос приближенности к кормушке.

Отдельные политики, представляющие Партию Регионов известны тем, что в полный голос и долгое время твердят о необходимости проведения административно-территориальной реформы... в виде федерализации страны. Якобы, большая самостоятельность регионов необходима для лучшего распределения средств, оптимизации управления. На самом деле, целью таких реформ может быть только лишь концентрация власти в одних руках (или в руках одного клана) на уровне отдельно взятой области. По сути дела, речь идет о возможной феодализации страны. Не имея бизнес-интересов на общегосударственном уровне, и, в то же время, будучи привязанными к бизнесу в провинции, таким политикам жизненно необходимо поддерживать и развивать все формы регионализма.

Грамотно используя политическую ситуацию и народные настроения, местная элита акцентирует внимание на каких-то мифических культурных и языковых особенностях, например, Донбасса. Нынешний премьер-министр В. Янукович даже термин такой однажды изобрел – «народ Донбасса». Не трудно догадаться, что состояние конфронтации одного отдельно взятого региона к целой стране, попытки заигрывания с соседним, отнюдь не всегда дружественным нам государством, – все эти страшилки рассчитаны на одно. И это ни что иное, как попытка сделать в унитарном государстве некий личный территориальный анклав в сочетании с пенсией, такой себе, по терминологии отца Федора из известной книги, маленький свечной заводик.

В свое время, находясь у реальных рычагов власти, именно эти люди, по некоторым данным несут персональную ответственность за развал экономики Луганской

области¹. Идет речь об «адресной» приватизации градообразующих предприятий, искусственном банкротстве предприятий с последующим выкупом, организации через аффилированные структуры «льготных» поставок энергоресурсов по ценам, превышающим общеукраинские в 2-3 раза. В последнее время активизировались усилия местных властей по передаче в концессию предприятий сферы ЖКХ, передаче в частную собственность или долгосрочную аренду земли.

Преследуют ли такие действия цель защиты интересов громады? Или какие-то из этих целей должны решать сами жители региона? Во всяком случае, эти действия ярко иллюстрируют те методы, которые региональная власть может применять во время проведения административно-территориальной реформы и те цели, к которым она стремится.

Опасность территориального сепаратизма и активного педалирования этой темы в процессе реформ не нова. Она была актуальной и устранялась в процессе реформ Чехии и Польши². На фоне выраженного регионализма украинских политиков она может обрести совершенно невиданные доселе в цивилизованной Европе формы. Уже сейчас мы видим, как «отцы» Луганской области больше времени проводят в Москве, чем в Киеве. Ю. Лужков и К. Затулин в своих публичных высказываниях вообще активно пренебрегают понятием независимости Украины. При попустительстве, а нередко поддержке областных элит (например, луганских), АТР на фоне таких движений грозит катастрофой общенационального масштаба.

Теперь о стоимости реформы. Меня очень удивила сумма, приведенная в источниках по реформированию польской территории. Согласно им³, только Евросоюз потратил на проведение реформы 12 миллиардов долларов. Плюс, вероятно, имели место вливания и от межгосударственных образований, и от некоторых стран непосредственно. Да и польские деньги тратились тоже. Громадные суммы, 9 лет реформ и, как следствие, довольно сомнительный результат. Учитывая, что территория Польши в два раза меньше украинской⁴, нужно полагать, и денег на реформу в Украине уйдет значительно больше. Пойдут ли эти деньги, пусть даже инвестированные различными фондами на благое дело, или будут разворованы чиновниками – тоже большой вопрос. Как известно, уровень коррупции в Украине достаточно высокий: по данным Украинской Хельсинской спилки⁵ в семибальной шкале мы находимся между 5 и 6 баллами. И если доноры все-таки выделяют определенную сумму средств на реформирование административной и территориальной системы в Украине, вопрос «сколько из этих денег будет украдено?» является риторическим. Это показали пилотные проекты внедрения АТР по принципам, предложенным Р. Бессмертным и те, что были апробированы в Киевской области.

Что же, собственно говоря, необходимо изменить? На мой взгляд, в реформировании территорий стоило бы жестко привязываться к изменениям в системе управления. Должны быть внесены кардинальные изменения в бюджетную систему, схему распределения ресурсов, дотаций и субвенций. Именно последние события, противостояние некоторых сегментов представительской и исполнительной властей, как это ни парадоксально, демонстрируют нам: определенный Конституцией Украины

¹ См. например, статью «Ответ Москаля Тихонову и Ефремову по поводу того, кто развалил экономику Луганской области» http://www.citynews.net.ua/7/6335_1.html

² И.Сало Как «перекраивали» Польшу и Чехию // День, №128, 20 июля 2005 г.

³ В.Дружбинский «Чи стане Україна державою самоврядних громад?» // Дзеркало тижня. - № 39 (567). – 8-14 жовтня 2005 р.

⁴ Площадь Украины составляет 603 700 км², территория Польши - 312 685 км².

Данные приведены по правозащитному источнику <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1118926893>

⁵ Материалы теоретично-практичного семінару „Співпраця, громадянин, розвиток – досвід польського територіального самоврядування та неурядових організацій, як чинник, що стимулює розвиток громадянського суспільства в Україні”, м. Луганськ (17 листопада 2006 р.).

двойной контроль за деятельностью властей является верным. Речь идет о взаимодействии Президентской вертикали исполнительной власти (Президент – облгосадминистрация – райгосадминистрация) и выборных органов местного самоуправления. Хотелось бы напомнить, что подобная структура пересечения полномочий и взаимного контроля – делегирования ответственности - как нельзя лучше соответствует потребностям и неоднозначным вызовам последнего времени.

Учитывая все вышесказанное, можно говорить о том, что сегодня украинское общество еще не созрело для проведения настоящей административно-территориальной реформы. Процессы АТР близко связаны с формированием в Украине гражданского общества, готового взять на себя часть ответственности за результаты ее проведения. Мы видим, на примере той же Польши, что успехов в развитии низшего звена территориального деления страны – громад гмин – достигли только те из них, которые были наиболее активны, использовали все имеющиеся в наличии материальные, человеческие ресурсы, возможности лоббирования собственных интересов, гибкие системы работы.

В первую очередь нужно подготовить к реформе общественное сознание, расположить людей и управленцев, а только после этого начинать преобразования. Если этого не сделать, то средства будут скорее всего разворованы, старая система просто мимикрирует, приспособится под новые условия.

Адміністративно-територіальна реформа – на радість місцевим олігархам ?

**Віктор Луганський,
голова Старобільської районної організації Української Народної Партії**

Проблеми та вади сьогodнішньої адміністративно-територіальної системи очевидні, і поділяти за принципом *contra et pro* необхідність її проведення неможливо. Доцільніше обговорювати позитивні результати від її здійснення та загрози й ризику.

Всіх нас – і дебатантів, і слухачів – поєднує історичне бажання жити в такому суспільстві, з такою його політичною, економічною, адміністративно-територіальною системою, які б найповніше забезпечували нас, відповідно до наших інтересів та можливостей, роботою, заробітком, котрі б знімали загрозу одного прекрасного ранку побачити «небо в клітинку» за необережно сказане слово, а, навпаки, надавали можливість контролювати владу, підзвітну та відкриту на всіх рівнях.

Чи маємо ми сьогodні таку систему? Безперечно, ні! І не лише при вирішенні політичних питань. Згадаймо необґрунтоване і непрозоре підвищення тарифів за комунальні послуги. Уряд звинуватив у цьому місцеву владу, а вона, в свою чергу – уряд, але депутати всіх рівнів проголосили своє більшовицьке «одобрям». Пересічним громадянам залишається лише чекати наступного підвищення. Подібні речі зумовлюються і відсутністю чіткого розмежування та відповідальності влади. Безумовно, демократія та існуюча адміністративно-територіальна система – речі несумісні. Але ж і проблеми та вади нової АТР також очевидні.

Перш за все, реформа адміністративно-територіального устрою позиціонується як основний засіб подолання економічних негараздів, хоча і зовсім необґрунтовано. Чи об'єднання сіл у п'ятитисячні громади зробить систему більш економічною, а села багатшими? Чи занепалі шахтарські поселення, об'єднавшись, стануть менш депресивними? Чи старост та голів громад будуть обирати більш обдумано, ніж голів сілрад, а корупція, бодай на найнижчому рівні управління, щезне?

Автори нової АТР за приклад беруть реформу, що відбулася в Польщі, не переймаючись відмінностями та особливостями наших поселень - у нас і щільність, і рівномірність розселення є іншою, а значна частина поселень, наприклад, шахтарських, є депресивними як в політичному, так і в економічному розумінні).

Польща навіть після війни не дозволила собі стати радянською державою, а своєму сільському господарству – колгоспним. Таким чином, поляки не втрачали реальної можливості контролювати владу, обдумано та об'єктивно формувати управлінську еліту. Тому Польща змогла за 9 років створити чітку адміністративно-територіальну систему, що відповідає достатньо розвинутій економічній та політичній системі.

А що діється в Україні? І економічна, і політична, і адміністративно-територіальна система вкрай розхитані та непрозорі. Найбільшим досягненням нашої держави поки що є створення потужної олігархії, напівзлочинної та підтримуваної низкою правлячих партій та й значною частиною громадян. Саме це забезпечило піднесення корупції на рівень, за яким ми чи не найперші в світі.

Чи може бути нова АТР досконалішою за сьогodнішню, яка, на радість олігархам, передбачає децентралізацію влади, створення самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, ліквідацію районних держадміністрацій. А чи не принагідніше було б, як пропонується в моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні,

розробленій Інститутом трансформації суспільства, ліквідувати делеговані повноваження органів місцевого самоврядування та районні ради як рудимент радянської влади?

Сьогодні олігархія знаходиться в умовах завершення дерибану промисловості та підготовки до офіційної приватизації землі, готується до реалізації ще досконалішої АТР, яка передбачає федералізацію та регіонізацію держави, приєднання Луганщини до Донецької області, ліквідацію президентства тощо.

Очікувана приватизація землі невідворотно створить новий інститут неопоміщиків, що за кілька років внесе суттєві корективи в процес реформування села, в т.ч. і утворення адміністративно-територіальних одиниць, і при виборів їхніх старост та голів.

Окремого розгляду заслуговує питання фінансування АТР, що замовчують автори нового її варіанту. Навіть деякі, згадані вище проблеми, унеможливають проведення АТР за 2 литовських, чи навіть 9 польських роки. Процес реформи буде скоріше розтягнутим у часі через необхідність апробацій в окремих регіонах з внесенням суттєвих поправок до підготовленого варіанту нової АТР (з урахуванням економічних та політичних змін, що будують відбуватися в Україні).

Скільки ж знадобиться коштів на цю АТР, звідки вони будуть братися?

Більше 10 років провадиться в Україні реконструкція вугільної промисловості – закрито низку шахт. Під це виділено 2 млрд. грн. Більшість коштів вже витрачено, але суттєвого вирішення шахтарського питання не відбулося. Проблеми навіть помножилися: безробіття, затримка заробітної платні, підтоплення, втрата соціальної інфраструктури...

Треба врахувати, що наша економіка продовжує знаходитися в кризовому стані, незважаючи на оптимістичні заяви уряду та передвиборчі популістські його діяння. А враховуючи можливості української корупції, слід відзначити, що жодна програма «Vox Populi» Фонду Євразія не передбачить і не забезпечить всіх наших витрат на проведення АТР. Останню можна розпочати лише за умов передбачення її Держбюджетом. Піде на це Верховна Рада, яка сама є рудиментом радянського періоду та складається переважно з олігархів та їхніх представників? Це питання відкрите...

**Роман Писаний,
експерт із розвитку громад
Старобільської районної організації
«Слобідський селянський розвиток»**

Вже 16 рік поспіль Україна є самостійною державою з європейськими прагненнями. Відмовившись від радянського минулого тепер і назавжди, наша держава зараз будує свою національну зовнішню політику, пріоритетним напрямком якої є, так званий, Європейський вектор. На останньому так люблять наголошувати наші «улюблені» політичні керманічі. Але захопившись палкими гаслами та дорадчими постановами, народні очільники забули або не хочуть бачити внутрішніх проблем України, однією з яких є та спадщина, яка залишилася нашій державі від радянської системи – територіально-адміністративний поділ, проведений ще в 30-х рр. минулого століття. Я вже не кажу про той дух управління, який так і не хоче полишати кабінетів зі «шкіряними дверима» (кабінети державних службовців – авт.)

Територіально-адміністративна реформа (далі АТР – авт.): бути чи не бути? Це питання стало злободенним предметом дискусій. Навколо нього точиться багато розмов. Політики різного ґатунку (від лівих до правих) постійно заробляють собі електоральні бонуси, то роздуваючи та пропускаючи мов через м'ясорубку АТР, то жахаючи та заохочуючи людей стосовно неї.

Що стосується особисто мене, то, поглянувши на весь свій досвід, на наше сучасне життя, кажу прямо: робімо крок за кроком, бо АТР потрібна. Життя вимагає змін, і подальше уповільнення схоже на смерть, тобто, м'яко висловлюючись, гальмування в цьому напрямку ведуть до збільшення «стада» різного роду політиків, політологів, соціологів та інших експертів, які «випасаються» на цій ниві та використовують реформу як клинок, яким хочуть розколоти наше суспільство.

Давайте розглянемо мету АТР. Основною її метою є реформування системи управління державою та територіального устрою, яке відбувається з метою надання реальної можливості для людини отримувати максимальну кількість послуг від органів влади на кожному рівні управління. Саме люди та задоволення їхніх потреб повинні опинитися в центрі уваги влади, котра для ефективної реалізації покладених на неї функцій отримує необхідні повноваження й, одночасно, буде нести всю повноту відповідальності за втілення в життя цих функцій. Тобто в центрі АТР знаходиться людина, що надає реформі «людського обличчя».

В ході реформування відбуватиметься приведення українського законодавства до відповідності Європейській Хартії про місцеве самоврядування, котра була ратифікована Верховною Радою України у 1997 році. В цій Хартії зазначено, що саме органи місцевого самоврядування забезпечують ефективне і близьке до громадянина управління та безпосередню участь людини у державних справах, що є одним з головних демократичних принципів.

Ще один аргумент на користь АТР. Незважаючи на передбачені Конституцією та законами України права місцевих громад на самоврядування та відповідні повноваження, на практиці місцеві ради не виконують покладених на них функцій, а їхня реалізація перекладається на місцеві державні адміністрації, які не здатні повною мірою представляти інтереси місцевих громад. Тобто фактично порушується право громадян на самоврядність. Також, не значна ефективність діяльності органів місцевого

самоврядування в Україні значною мірою обумовлена низьким рівнем бюджетного фінансування та відсутністю механізму трансферу фінансових ресурсів на базовий рівень територіальних громад. Заплутана система управління (взаємовідносини між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями) є перешкодою для втілення в життя прогресивних перетворень.

Невиконання Хартії про місцеве самоврядування та ігнорування інших угод створюють перешкоди на шляху до інтеграції нашої держави до Європейської співдружності, задекларованої Україною.

Практичний процес реалізації АТР та принципів Хартії дасть змогу громадам реалізовувати місцеве самоврядування, під яким розуміють право на реальну можливість громад регулювати та керувати значною частиною державних справ у межах, визнаних законом, на підставі власної відповідальності за створення умов для вирішення на користь власного населення. Тобто, при проведенні реформи зменшиться адміністративний контроль і тиск на органи місцевого самоврядування – припиниться «подвійність влади» на місцях, що дозволить місцевим громадам вести самостійну внутрішню політику.

При втіленні реформи слід враховувати історичний досвід Європейських країн. Згадаємо Німеччину кінця 40-х рр. XX ст.: країна була повністю зруйнована, але процес її відбудови почали з реформ, в тому числі з адміністративної – запровадили федеральний устрій землі тощо. Франція кінця 50-х рр. знаходилася у скрутному становищі, але це не завадило Де Голлю піти шляхом реформ, зокрема й певних адміністративних. Маргарет Тетчер витягнула реформами Велику Британію з економічної скрути. Польща провела АТР у 90-х рр. XX ст. Судячи з цього, АТР в Україні потрібна, вона на часі. І головне, необхідність здійснення реформи виникає завжди раніше, ніж її починає усвідомлювати суспільство. Потрібно також проводити широку інформаційну кампанію серед населення із залученням телебачення, преси, громадських діячів. Чим швидше в Україні пройде АТР, тим раніше пройдуть та вщухнуть політичні спекуляції навколо неї.

Без проведення реформи неможливе оновлення держави. Україна не може бути повноправним членом Європейської спільноти без якісно проведеної АТР, яка дасть органам місцевого самоврядування реальну самостійність у прийнятті рішень. АТР не є шляхом до колапсу, а є шляхом для розвитку України.

Основна мета АТР, котра повинна бути реалізована – створення системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої правової цивілізованої Європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії.

Коли гасла «Побудуємо Європу в Україні», «Україна – Європейська держава», «Покращимо життя і Європа прийде до нас» перестануть бути гаслами, а почнуть втілюватися в життя практично та з розумом, тоді Україна стане повноправною і правовою державою в родині Європейських країн.

Адміністративно-територіальна реформа – загроза для розвитку місцевих громад

**Ольга Харланова,
Єсаулівська селищна рада,
завідуюча дитячим садком,
депутат Антрацитівської районної ради,
обрана за списками Партії Регіонів**

Я та жителі нашого селища вважаємо, що адміністративно-територіальна реформа – загроза для розвитку місцевих громад.

На це є декілька причин: перше, що пропонують нам реформатори: об'єднання декількох громад в одну для створення громади в 5 тисяч жителів. А чи врахували вони, які незручності це принесе населенню. Проілюструю це на прикладі нашого селища.

Вперше наш населений пункт з'являється в історичних документах в 1777 році як хутір Євдокіївка. В XIX ст. – це вже Єсаулівська волость. З 1937 року це селище міського типу, в якому працює шахта по видобутку поліметалічних руд. Через селище тече річка Кріпенка. На лівобережних землях було створено колгосп, на правобережних – радгосп. В післявоєнні роки радгосп і колгосп відновлюють свою роботу. Навколо селища обробляються ниви, зрошені чудові сади та виноградники. Колгосп стає мільйонером... Але почалася аграрна реформа...

Відбулося укрупнення господарств. Наш колгосп-мільйонер об'єднали з сусіднім занепадаючим господарством, створивши в останньому центральну садибу. Звичайно, почала розвиватись центральна садиба. За час спільного господарювання на нашому відділенні було збудовано три будинки для працівників господарства, а на центральній садибі – декілька вулиць з одно- та двоповерховими будинками. Викорчували сади та виноградники. Нові перетворення, які відбулися в сільському господарстві, зовсім його зруйнували. Занепали ферми та тепличне господарство, на молочному комплексі не залишилося корів (хоча був він розрахований на 1500 голів і коштував 1 300 000 рублів, маючи у своєму складі молочний завод по виготовленню вершкового масла та сметани, які користувались великим попитом у населення, а для працівників були створенні гарні умови роботи – душові, сауни, ветеринарна аптека).

Радгосп також реорганізували. «Доукрупнювалися» до того, що землі, які споконвічно належали жителям Єсаулівки, стали чужими. Житлові та господарчі будівлі були зовсім зруйновані. Від радгоспу не залишилося нічого: землю була передано Краснолуцькій сільській раді, а не Єсаулівській. Тепер на правобережжі, відразу за житловими будівлями, починаються землі іншої ради, а жителям навіть худобу випасати немає де.

Сільське господарство знаходиться в дуже тяжкому стані і це все наслідки наспіх проведених реформ. Сьогоднішня територіально-адміністративна реформа не враховує того, як негативно може вплинути вона на життя мешканців громад. Згідно із першим запропонованим варіантом наше селище приєднають до міста Міусинська, яке знаходиться в занедбаному становищі після закриття Штерівської електростанції і підпорядковується місту Красний Луч. Міусинськ знаходиться поруч із нашим селищем, тільки якщо судити за картами, але в дійсності з ним відсутній будь-який зв'язок. Тож, коли там буде знаходитись центр нашої громади і виникне потреба в отриманні певної довідки, то необхідно буде їхати спочатку в Антрацит, потім в Красний Луч і вже потім діставатись Міусинська. Поки дістанешся, то вже й питання вирішувати буде пізно. А

коли ж повертатися додому? Таким чином, транспортний зв'язок незручний, а щоб налагодити його, треба вкласти великі кошти в будівництво доріг та інших комунікацій.

За другим варіантом пропонується приєднати селище Єсаулівка до Нижнього Нагольчика, який нічим не кращий нашого, а у деяких галузях – менш розвинений. Рішення таке виникло тільки тому, що у Нижньому Нагольчику свого часу була створена центральна садиба. Жителі нашого селища виступають проти приєднання до будь-якого іншого населеного пункту. Ми бажаємо бути самостійними.

Показник в 5 000 жителів як мінімальний нас не влаштовує. Історично склалося так, що більшість сільських поселень мають кількість населення меншу, ніж 1000 жителів. То чому ж потрібно руйнувати те, що давно склалося? Ми і так багато втратили від аграрної реформи. Після неї зникло багато поселень. Розвиток громади залежить не від кількості жителів (громада може бути і меншою 1000 жителів), а від її спроможності давати собі лад і знаходити шляхи розвитку.

Вважаю, що після проведення реформи прискориться тенденція до обезлюднення сіл. Почнуть закриватись школи, дитячі садки, бібліотеки, погіршиться медичне обслуговування. Об'єднання дрібних сіл не створить багатої громади, якщо в неї не буде можливості поповнювати свій бюджет. Тому треба розширити повноваження рад на місцях, наприклад, вирішувати питання з надання ліцензій на розробку корисних копалин. Згідно із Конституцією України земля та її надра належать народові, який на ній мешкає. Але насправді люди, які проживають на певній території не володіють вищезазначеними багатствами. Ми маємо родовища поліметалічних руд, мармурового вапняка, пісковиків, але вони не розробляються.

Адміністративно-територіальна реформа передбачає надання населенню громади послуг певного рівня. Громада селища Єсаулівка сформувалась давно і забезпечує перший рівень послуг. Проживають у нас 1778 жителів. Ми маємо селищну раду, неповну середню школу, будинок культури, бібліотеку, церкву, ФАП, ветеринарний пункт, дільницю міліції, відділення зв'язку, автоматичну телефонну станцію, вежу Київстар (вирішується питання з будівництвом вежі УМС); після капітального ремонту в цьому році почне працювати дитячий садок, добре працюють соціальні працівники (патронажна медсестра Червоного Хреста), торгівельні заклади (4 продовольчі, 2 господарчі магазини, бар). Маємо налагоджений транспортний зв'язок з районним центром, необхідними районними службами, лікарнею. Селище газифіковане. Жителі наші працюють на шахтах міста Антрацит та в різноманітних його установах. Навіщо ж таку громаду руйнувати? Якщо реформа для реформи, то вона нам не потрібна.

Ми любимо спиратися на досвід західних європейських країн, але ж реформа не пройшла у Франції. Також найменш реформованими залишилися Чехія з її 6,2 тисячами муніципалітетів та середньою кількістю жителів на кожний з них в 1,5 тисяч осіб, та Словаччина, територія якої складається з 12,9 тисяч муніципалітетів, 69% - з них чисельністю менше тисячі жителів, що зрештою, не зашкодило їй вступити до ЄС.

Таким чином, адміністративно-територіальна реформа не покращить життя людей, а тільки його погіршить, призведе до соціального напруження та нестабільності в суспільстві, адже таких сіл та селищ як наше, на Україні більшість.

Адміністративно-територіальна реформа (АТР) – це шанс для місцевого самоврядування, або щоб я хотів мати у своїй громаді і чому я досі цього не маю

**Ганна Шевцова,
головний спеціаліст Антрацитівської районної ради**

Відомий український історик, політолог та державний діяч В'ячеслав Липинський говорив: «Ніхто нам не збудує держави, коли ми самі собі її не збудуємо».

Виходячи з цього, говорячи сьогодні про проблеми, які існують у будь-якій сфері суспільно-політичного життя нашої країни, в тому числі в системі місцевого самоврядування, можна перефразувати слова відомого вченого: «ніхто не вирішить наших проблем доти, доки ми самі не зробимо перший крок для їхнього вирішення». І таким кроком у нашій державі мають виступити конструктивні реформи.

Дуже часто, коли ми чуємо про реформи, ми розуміємо, що мають відбутися певні зміни. І це дійсно так. Реформа – це зміни. Але чомусь в нашій країні, в нашій свідомості реформи досить часто асоціюються з якимись негативними, деструктивними моментами. Взагалі-то, саме поняття «реформа» в перекладі з французької мови означає «перетворення», «поліпшення». Якщо узагальнити дане поняття, то його можна визначити так: реформа – це процес тривалих за часом перетворень певних сторін суспільно-політичного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо, який, як правило, призводить до модернізації та змін, не порушуючи, в цілому, принципових засад життя. Важливим моментом виступає й те, що успіх проведення реформ залежить від врахування інтересів тих, на кого вони спрямовуються, їхньої системності й наукової обґрунтованості, доцільності.

АТР маємо розглядати як комплексну реформу, яка торкається перегляду системи взаємовідносин між місцевим самоврядуванням і виконавчою владою (децентралізацією). До вирішення справ треба підходити не з політичної, а з ділової точки зору. Органам місцевого самоврядування повинен надаватися достатній обсяг коштів. Це, в свою чергу, вимагає перегляду бюджетного розподілу коштів між державою та місцевим самоврядуванням, змін в податковому законодавстві й територіального впорядкування (тобто не повинно бути у нас такої ситуації, коли територія одного району «розривається» іншими територіями (містами), а в межах територіальних кордонів одних населених пунктів перебувають інші населені пункти).

Успіх реформи залежить від врахування інтересів тих, на кого її спрямовано. Вкрай не згодна з думкою про те, що питання АТР не є актуальним сьогодні і що реформа мало що змінить на краще. Дійсно, наша держава за 16 років своєї незалежності пройшла нелегкий шлях реформування. І зараз ми рухаємось шляхом реформ. І це є об'єктивною необхідністю. Бо, якщо існує потреба в реформах – це означає, що країна розвивається, вона не стоїть на місці, вона рухається вперед. Реформа – це рух. Якщо реформ не буде, не буде й розвитку в країні. Але проводити реформи, безперечно, треба спираючись на інтереси і потреби тих, кого ця реформа може зачепити.

Ми з вами обираємо представницькі органи влади для того, щоб вони виражали і представляли наші з вами інтереси, щоб вони їх відстоювали і приймали рішення саме в наших інтересах. Щоб так було, треба, щоб нас з вами чули. А щоб почули, думку треба грамотно викласти і донести свої проблеми до тих, хто приймає рішення.

Актуальність АТР не повинна означати, що реформа має бути проведена за принципом «тут і зараз». Повторюся, що реформа – це тривалий за часом процес. У Польщі, наприклад, АТР стартувала ще на початку 90-х рр. ХХ ст. Для впорядкування

регіональної ієрархічної структури Польщі з 1 січня 1999 р. в адміністративно-територіальній устрій країни було внесено суттєві зміни (див. Додаток). І зараз можна говорити про те, що реформа у цій країні відбулася, причому з позитивними наслідками.

Додаток. Новий адміністративно-територіальний устрій Польщі

	<i>Муніципалітети (гміни)</i>	<i>Повіти</i>	<i>Воєводства</i>
<i>Кількість адміністративно- територіальних одиниць</i>	2489	373	16
<i>Площа (кв. км)</i>			
• <i>середня</i>	125	838	19500
• <i>мінімальна</i>	2	13	9415
• <i>максимальна</i>	625	2987	35612
<i>Населення (тис. чол.)</i>			
• <i>середня</i>	15,5	104	242
• <i>мінімальна</i>	1,3	22	1018
• <i>максимальна</i>	931,5	1628	6689

Сьогодні наші адміністративно-територіальні одиниці повинні функціонувати за принципом: самодостатня громада – міцний район – сильний регіон. Причому міцність і силу розглядати треба не як такі по суті, а у плані соціально-економічного розвитку. У Швеції, наприклад, органи місцевого самоврядування вирішують такі питання, як-от: розбудова і підтримання в належному стані інфраструктури, територіальне планування, охорона навколишнього середовища, економічний розвиток, надання підтримки малим та середнім підприємствам. Подібна ситуація і в Польщі. Тобто наведені сфери стосуються безпосередньо потреб громадян. У нас в законопроекті також передбачається передача на рівень громади основних послуг, серед яких дитяча дошкільна освіта та виховання, догляд за особами похилого віку та інвалідами, початкова та загальна середня освіта, профілактика та первинна медична допомога, турбота про сім'ю та зростаюче покоління, планування використання землі та охорона довкілля, будівництво житла, благоустрій територій, утримання доріг, вулиць, парків, дозвілля та культура, транспортне забезпечення, побутове забезпечення (водогони, каналізації, теплозабезпечення, енергозабезпечення) тощо. Але щоб ці послуги надавати мешканцям, треба мати достатні фінансові ресурси.

Ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення. Проте реальна здатність має підкріплюватися: по-перше, наявністю функцій і повноважень, а по-друге, наявністю ресурсів, необхідних для виконання та реалізації цих функцій і повноважень.

Сьогодні одним із ключових напрямів для розвитку місцевого самоврядування виступає забезпечення належної його фінансово-економічної бази. Ми не в змозі говорити про те, що міста, села, селища реалізують стратегії розвитку, бо бюджети 14 рад базового рівня Антрацитівського району є дотаційними, в них передбачено кошти лише на виплату зарплат та оплату за енергоносії, а бюджет розвитку відсутній взагалі. В

районному бюджеті, який на 2007 рік складає близько 29 млн. грн., лише 40 тис. грн. закладено в бюджет розвитку на рік. Отже, про який місцевий розвиток може йти мова з таким мізерним фінансуванням. Місцеві бюджети ледь-ледь справляються з тим, щоб вирішувати поточні соціально-економічні проблеми. І це не теорія, а реальні факти. Сьогодні спочатку проходить формування державного бюджету, а вже потім – місцевих бюджетів. Але ж, якщо кошти відсутні, то ради як представницькі органи не можуть надавати громадянам повноцінні послуги, які б повністю забезпечували їхні потреби.

Сьогодні на порядку денному стоїть питання внесення змін до нормативно-правової бази, яка стосується місцевого самоврядування. Це зміни до Бюджетного кодексу, до Закону України «Про Державний бюджет», до податкового законодавства, до профільних законів, які стосуються місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях і тих повноважень, які вони виконують.

В той же час серед основних причин, які спонукають до реформи територіального устрою, перш за все, виділяють соціально-економічні проблеми:

- низька якість життя в більшості населених пунктів;
- неможливість надання якісних та доступних послуг органами місцевого самоврядування через їхню слабку фінансову здатність;
- великі диспропорції між регіонами та між районами в межах регіону;
- відсутність об'єктивних передумов для появи осередків економічного зростання у сільських районах поза райцентрами (більшість районів є дотаційними);
- плутанина та алогічність у територіальному розмежуванні між адміністративно-територіальними одиницями, які не піддаються європейській класифікації. Наприклад, за європейською класифікацією система територіального устрою України має бути такою (3 рівні): перший рівень – регіон (АРК, області, місто-регіони); другий – район (місто-район); третій (низовий) – громада).

Сьогодні реальна здатність органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення має бути підкріплена достатніми фінансами. Якщо будуть ресурси, не поставатиме проблема закриття шкіл, клубів, тому що буде за що їх утримувати.

Реформу треба проводити за формулою: визначаємо наявність ресурсів у громади – закладаємо необхідну фінансову базу – вирішуємо питання територіальних меж.

Доходи Антрацитівського районного бюджету на 2006 рік (тис. грн.)

Код	Найменування доходів згідно із бюджетною класифікацією	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
			Разом бюджет розвитку	
10000000	Податкові надходження			
11010000	Податок з доходів фізичних осіб	2164,100		2164,100
13000000	Збори за спеціальне використання природних ресурсів			
13050000	Плата за землю	175,000		175,000
14000000	Внутрішні податки на товари та послуги			

14060200	Плата за видачу ліцензій та сертифікатів				
20000000	Неподаткові надходження				
21110000	Надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва		99,200		
25000000	Власні надходження бюджетних установ		124,804		124,804
	Разом доходів	2339,100	224,004		2563,104
40000000	<i>Офіційні трансферти</i>	19095,251	40,000	40,000	19135,251
41010000	Кошти, що надходять з інших бюджетів	62,700			62,700
41020100	Дотації вирівнювання з державного бюджету	16097,300			16097,300
41030000	Субвенції з обласного бюджету	2935,251			2935,251
41033000	Інші субвенції				0,0
43000000	З іншої частини бюджету		40,000	40,000	40,000
43010000	Кошти, одержані із загального фонду бюджету до бюджету розвитку (спец. фонд)		40,000	40,000	40,000
	Всього доходів	21434,351	264,004	40,000	21698,355

На 2007 рік бюджет Антрацитівського району закладено у розмірі близько 29 млн.грн., з яких лише 40 тис. грн. на рік – бюджет розвитку. В той час як у польській гміні бюджет розвитку складає 3,5 млн. дол.

Тож постає риторичне питання! Що може розвивати громада, район за такі мізерні кошти, про який розвиток взагалі може йти мова? Вирішити ці питання має адміністративно-територіальна реформа, яке має відбутися не «згори» (від влади), а «знизу» – за ініціативою територіальної громади.

Розділай та владарюй! Або – як розколоти Донбас?

Ігор Орел, голова Центру політичних і соціальних досліджень „Вибір”¹

Є фактом, що Луганська і Донецька області є концентрованим електоральним середовищем для політичних сил антиукраїнської спрямованості: Партії Регіонів, КПУ, ПСПУ. В теперішньому стані, як вотчина Партії Регіонів, ця територія може стабільно існувати найближчі 20 років, забезпечуючи домінуючу роль Партії Регіонів в Україні. Такий часовий термін може забезпечити належним чином політично вихована нині існуюча кількість виборців цих областей, враховуючи зростаюче покоління. І ніякі комунальні катаклізми не змінять політичної орієнтації населення. Рейтинг Януковича не падає, незважаючи ні на які «погіршення життя вже сьогодні». Адже донбаський люд не готовий визнати себе дурнями. І тому буде висловлювати довіру регіональній політичній силі знову і знову.

Як завадити цьому? Зрозуміло, що без розколу за будь-якими можливими напрямками зцементованого донбаського електорату це питання не вирішити. А державні інституції, в першу чергу Адміністрація Президента, повинні приділити увагу цьому питанню, якщо мають відповідальність перед Україною та не хочуть самі опинитися на маргінесах, як це сталося з українством на Донбасі.

Як же розколоти Донбас? По-перше, треба визначити існуючі протиріччя на місцевому рівні. По-друге, визначити можливий напрям роботи по кожному з протиріч, плануючи розвиток даного протиріччя до прямого досягнення запланованого результату.

Пропоную розглянути класичне протиріччя – «місто-селом». Чи має воно місце? Безумовно. Хотів би нагадати, що не так давно луганське село дало Україні постаті Івана Світличного та Миколи Руденка, а донецьке – Івана Дзюбу та Олексу Тихого. Насмілюсь стверджувати, що ґрунт для національного відродження донбаського села ще не втрачений. Принаймні, тут поки що органічною є українська мова, чого не скажеш про місто. От вам, якщо і не протиріччя, то суттєва розбіжність.

Але найбільш вражаючою відмінністю є рівень життя в селі і місті. Особливо в селі і обласному центрі. Розглянемо Луганщину. Область практично навпіл розділяє ріка Донець. Кидається в око, що на південь від Дінця розташовані промислові міста, а на північ – сільські райони, промислові міста Сіверодонецьк і Рубіжне та історичний центр Старобільськ. Адміністративно в північній частині нараховується 11 районів і вона може бути розглянута як окрема природна територія українського села на Луганщині (на противагу обласному центру). Визначимо, які протиріччя є між «сільською північчю» і «обласним центром»:

Практично для більшості населення півночі Луганськ (базари, університети, театри, державні установи, лікарні) – це далеко і незручно:

- Північ – це більша частина області, але через те, що обласний бюджет розподіляється в Луганську, вона (північна частина) фінансується згідно із залишковим

¹ Автор цієї статті, Ігор Орел, не був учасником проектних дебатів, але за дозволом автора публікуємо даний текст як яскравий приклад місцевої суспільно-політичної думки з питань здійснення АТР. Стаття також доступна в Інтернет за адресою: <http://federal.org.ua/node/335>

принципом. Тому тут погана інфраструктура – територія не розвивається, а занепадає (немає шкіл, дитсадків, лікарень, кінотеатрів);

- дуже мало переробних підприємств сільськогосподарської продукції (вони всі в Луганську), тому весь прибуток іде в Луганськ, а у селян малі зарплати і в районах немає робочих місць;

- Луганськ забирає кошти з Сіверодонецька в обласний бюджет (на шкоду сіверодончанам і на користь луганцям);

- у Рубіжному занепав хімічний гігант ВО „Барвник”, тому що Луганська адміністрація злочинно дала розікрасти його, не шукаючи замовників та інвесторів тощо.

Як виправити ситуацію? Треба донести до кожного мешканця Півночі інформацію про те, як його обкрадають в Луганській області; організувати громадські комітети і провести збір підписів на користь створення Старобільської області. Тобто провести агітаційну кампанію. Далі – справа за Києвом. Звичайно, нова область буде дотаційною. Але ж і Луганська є такою. Можливо, і не знадобиться додаткове фінансування з центрального бюджету, а буде проведено перерозподіл дотації Луганської області.

Новостворена адміністрація відразу припиняє діяльність луганських обласних ЗМІ і швидко реєструє нові – старобільські – з державницькою спрямованістю. Всі ключові посади обіймають заздалегідь підготовлені кадри і починають впливати на ситуацію, проводячи заходи, спрямовані на підвищення рівня життя. Адже заради цього і проводили адмінреформу.

Результат: тихоновсько-єфремівська Луганщина втрачає половину території, 2/3 кордону з Росією, півмільйона населення. А загалом – половину ресурсу Партії Регіонів на Луганщині. А Старобільськ отримує шанс відродитись і бути територіальним культурним і промисловим центром, як йому на роду і написано.

Звичайно, ініціатори адмінреформи можуть швидко втратити всі завоювання, як це у нас вмійють, та й опоненти не будуть сидіти склавши руки. Тому кадрова команда повинна бути визначена і обкатана в агітаційному процесі, а потім з бойового сідла пересісти в депутатські і управлінські крісла. Весь процес повинен вкlastися в півроку. Крім того, агітаційна кампанія плавно повинна перейти у виборчу місцеву і привести у місцеву владу представників державницьких сил. Якщо ж нову область і не вдасться утворити, то зусилля все одно не пропадуть дарма. Адже головне – розколоти Донбас. А кампанія по створенню нової області – це інструмент, а не мета.

Аналогічна кампанія проводиться в Донецькій області по виділенню Маріупольської області по лінії Вугледар-Докучаєвськ (північні кордони Волноваського та Старобешевського районів). Знову ж таки, в результаті донецькі втратять вихід до моря, значну частину ресурсу, а з Маріуполя не будуть забирати кошти в обласний бюджет.

Наголошую, що пропонується виділяти в нові області території розселення переважно сільського українського населення (за винятком двох міст – Сіверодонецьк і Маріуполь) і без гірничої промисловості (що дуже важливо).

А «концентроване електоральне середовище», про яке йшла мова на початку, скоротиться вдвічі і буде значно локальнішим – воно зможе порівнювати соціально-економічний розвиток в новостворених областях із вмираючими донецько-луганськими шахтарськими селищами.

Якщо навіть рішення про створення нових областей діюча антикризова Верховна Рада і не прийме (прийме майбутня, бо питання буде актуальним ще 20 років), то донецько-луганське політичне утворення принаймні налякається. І будуть створені важелі тиску на нього в його ж вотчині. А зараз таких важелів немає.

Література з питань адміністративно-територіальної реформи:

1. **Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи // Упоряд. В.М. Тимошук. – К.: Факт, 2002, - 100 с.**

У виданні подано погляд експертів Центру політико-правових реформ на історію адміністративної реформи в Україні, її сучасний стан, а також надані пропозиції щодо подальшого проведення адміністративної реформи.

2. **Аналітико-дослідницькі матеріали експертів Інституту громадянського суспільства в контексті зарубіжного досвіду. Територіальна реформа та місцеве самоврядування. – К., 2006. – 44с.**

У виданні розміщена низка аналітичних статей українських експертів, присвячених розгляду різних аспектів адміністративно-територіальної реформи: описано сучасний територіальний устрій України, надано інформацію про європейський досвід функціонування адміністративно-територіальної системи в Україні, здійснено аналіз необхідних та достатніх умов успішності українських реформ, проблеми місцевого самоврядування, формування бюджетів тощо.

3. **Врублевський О.С., Артеменко В.П. Територіальна реформа: від моделювання до реалізації. Інформаційні матеріали для Миколаївської області - К.: ІКЦ „Леста”, 2006. – 52 с.**

Це видання містить результати проектних робіт в Миколаївській області, що здійснювалися в межах проекту „Територіальна реформа: з людьми і для людей”. Розраховане на широке коло читачів – голів рад усіх рівнів, посадових осіб виконавчої влади, громадських організацій та усіх тих, хто цікавиться питаннями реформування адміністративно-територіального устрою України.

4. **Ганущак Ю. «Про арифметику, реформу, бюджет та політику. Деякі роздуми щодо реформи територіального устрою України» // http://www.csi.org.ua/?&lim_beg=40&id=141**

В статті автор торкається питань бюджету, критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць, ресурсних можливостей забезпечення пропонованої законопроектом Р. Безсмертного моделі адміністративно-територіального устрою.

5. **Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. – К.: Факт, 2002 – 260 с.**

У книзі досліджуються питання законодавчого забезпечення повноважень, організації та діяльності органів виконавчої влади в контексті здійснюваної в Україні адміністративної реформи. Видання розраховане на фахівців у галузі державного управління та адміністративного права, працівників органів державної влади, студентів та інших осіб, що цікавляться розвитком держави і адміністративної реформи.

6. **Микуляк О. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: більше адміністративності, менше територіальності http://academia.org.ua/index.php?p_id=55&id=460**

В аналітичній статті подано думки автора про доцільність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні на сучасному етапі, автор відстоює позицію про те, що проведення реформи в Україні є передчасним.

7. **Перспективи та проблеми адміністративної реформи в Україні: Тези доповідей Всеукраїнської конференції з адміністративного права, м. Запоріжжя, 1-2 березня 2007 року / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: ЗНУ, 2007. – 142 с.**

У збірнику матеріалів конференції розглядаються питання адміністративної реформи, механізм її реалізації в Україні, проблеми, що виникли останнім часом у державі, та пошук оптимальних шляхів їхнього вирішення, вдосконалення юридичної науки, які були висвітлені на Всеукраїнській конференції з адміністративного права „Перспективи та проблеми адміністративної реформи в Україні” в м. Запоріжжя, 1-2 березня 2007 року.

8. Ткачук А. Цікаве від Цікавого, або як розуміє територіальну реформу селянин Панько Цікавий. Видання друге – виправлене і доповнене. – К.: Інститут громадянського суспільства: ТОВ «ІКЦ Леста, 2006. – 72 с.

Робота являє собою стислий виклад у доступній формі основних ідей реформи територіального устрою України. Видання підготовлено на основі законопроекту «Про територіальний устрій України», розробленого робочою групою Кабінету Міністрів України у квітні-червні 2005 року. Розраховано на всі категорії читачів.

9. http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=3638

«Діалог.УА» – незалежний інформаційно-аналітичний ресурс, що орієнтований на суспільний діалог з проблем стратегії розвитку України. На сайті можна знайти низку аналітичних статей щодо адміністративно-територіальної реформи в Україні: *Стріха М. «Територіальна реформа в Україні: стимули й ризики», Головка В. «Адміністративно-територіальний ящик Пандори?», Коваленко В. «Изобретатели велосипедов», Ганущак Ю. «Адмінреформа, бюджетний аспект» та інші.*

Література з питань участі громадськості у процесі прийняття рішень, в тому числі в ході здійснення адміністративно-територіальної реформи:

1. Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі: Навч.-метод. посіб. / За заг. ред. В. Бебіка. – 2006. – 248 с.

У книзі розглядаються проблеми взаємодії громадянського суспільства і держави в контексті становлення глобального світу. У виданні також висвітлені суто прикладні аспекти інформаційно-комунікаційних відносин суб'єктів суспільного життя.

2. Місцеве самоврядування у громаді: практ. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад / За ред. Ткачука А. – К.: Інститут громадянського суспільства «ТОВ ІКЦ ЛЕСТА», 2004. – 288 с.

У виданні розміщені матеріали, що стосуються активізації роботи органів місцевого самоврядування шляхом посилення ролі депутатів та самої громади за допомогою юридичних механізмів, передбачених законодавством України. Збірник містить практичні поради щодо встановлення правового регулювання діяльності місцевої ради та її органів, а також реалізації прав громади, наданих законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення»; Наведено тут і низку проектів типових місцевих нормативних актів з цих питань.

3. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад / за ред. Ткачука А., Фишко Є., Ганущака Ю. - К.: Ін-т громадянського суспільства «ТОВ ІКЦ ЛЕСТА», 2006. – 232 с.

Книга розрахована на депутатів місцевих рад, лідерів місцевих партійних організацій та громадських активістів у містах і селах України, на всіх тих, хто небайдужий до участі у реалізації регуляторної політики, прагне покращити свої знання та вміння у цьому напрямку.

4. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М.В. Лациба, В.В. Бондаренко. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – 64 с.

У виданні розміщені тексти типових положень «Про місцеву Ініціативу», «Про громадські слухання», «Про загальні збори громадян за місцем проживання», також надано статистичну інформацію про кількість прийнятих на Україні статутів територіальних громад, здійснено їхній загальний аналіз.

Інформація про Східноукраїнський центр громадських ініціатив “Тотальна акція на підтримку прав людини та демократії”

Наша місія: розвивати та підтримувати відповідальну та свідому участь громадян в суспільному житті шляхом проведення правозахисних та освітніх програм.

Цінності СЦГІ. Східноукраїнський центр громадських ініціатив діє, базуючись на таких організаційних цінностях: активність заради ствердження людської гідності, прав людини та демократії; орієнтація на результат; командна робота; співпраця з іншими; інноваційні підходи та прагнення робити зміни. Реалізуючи освітні та правозахисні проекти, СЦГІ прагне робити інвестиції в життя людей.

Цільова аудиторія організації: громадські активісти, представники організацій громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

Наші послуги

- Тренінгові заняття та навчальні семінари. При СЦГІ діє тренерська команда, яка пропонує як традиційну тематику тренінгів, так і оригінальні інновації. Серед пропонованих тем: стратегічне планування, лідерство, представлення та захист інтересів, антидискримінаційна практика, демократичні процедури в діяльності НУО, ефективне врядування, розвиток громад та територій, участь громадськості у прийнятті місцевих рішень, залучення фінансування.
- Розробка та публікація навчальних та методичних матеріалів для організацій громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та органів державної влади.
- Розробка планів розвитку територій, соціальних проектів для місцевих громад, органів місцевого самоврядування.
- Безкоштовні правові консультації юристів, представлення інтересів у судах для організацій громадянського суспільства та громадських активістів.
- Інформаційна підтримка, консультаційні та бібліотечні послуги для представників цільової аудиторії організації.

Запрошуємо зацікавлені організації, установи та громадян до співпраці!

СЦГІ “Тотальна акція на підтримку прав людини та демократії”,

30-й квартал, будинок 2, кв.14,

м. Луганськ, 91005

Тел.: +38 (0642) 491374

Тел.: +38 (067) 6409440

E-mail: zahyst@gmail.com

WEB: <http://totalaction.iatp.org.ua>

УПОРЯДНИКИ БРОШУРИ

Володимир Щербаченко

- голова Східноукраїнського центру громадських ініціатив,
керівник проекту «Влада та місцеві громади: діалог заради успіху адміністративно-територіальної реформи на Луганщині»

Юлія Ращупкіна

- заступник голови Східноукраїнського центру громадських ініціатив,
менеджер проекту «Влада та місцеві громади: діалог заради успіху адміністративно-територіальної реформи на Луганщині»