

ВИДАННЯ  
“УКРАЇНСЬКЕ МІСТО”

№ 78

вересень 2011

АМУ: хроніка, події, коментарі	3
Життя українських міст	10
“ДІАЛОГ”	14
Консультації спеціалістів	17
Міське самоврядування за кордоном	19
Актуальна тема	24

Директор видання: Маргарита Юрченко

Експерти: Мирослав Пітцик  
Вікторія Сидоренко

04053, Україна, Київ,  
вул. Артема, 73, 11 поверх  
тел. (44) 486 2878, факс (44)486 2812

Свідоцтво про реєстрацію:  
КВ 3326 від 26.06.1998

Видання здійснене в рамках Проєкту USAID ДІАЛОГ, який спільно впроваджується Агентством США з міжнародного розвитку та Асоціацією міст України. Впровадження проєкту стало можливим завдяки підтримці американського народу, здійсненій через Агентство США з міжнародного розвитку.

Зміст не обов'язково відображає думку USAID або Уряду США.

# ВІСНИК

Асоціації міст України

Читайте в номері:



## 15 вересня в Києві відбулося Засідання Правління Асоціації міст України

с.3

## Щодо оприлюднення проєктів рішень органів місцевого самоврядування відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»

Роз'яснює Центр правової допомоги містам

с.17

## «Впливати на майбутній розвиток соціальної інфраструктури в місті сьогодні вже органи місцевого самоврядування не можуть»

Інтерв'ю Віце-президента Асоціації міст України М.Пітцика на Радіо Ера ФМ

с.24

## АНОНС ПОДІЙ

4 жовтня	<b>Рада виконавчих директорів регіональних відділень АМУ в Києві</b>
	<p>Засідання проводиться в рамках спільного проекту АМУ та Федерації Канадських муніципалітетів «Місцевий економічний розвиток міст України».</p>
6-7 жовтня	<b>Засідання Асоціації фінансистів України у Львові</b>
	<p>Захід проводиться АМУ спільно з АФУ в рамках проекту USAID «Ініціати́ва захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування України» (ДІАЛОГ), який реалізує Асоціація міст України.</p>
10-16 жовтня	<b>Європейський тиждень місцевої демократії</b>
	<p>Україна разом із 46 державами-учасницями Ради Європи вже вчетверте візьме участь у проведенні ЄМТД – спільної ініціативи Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи та Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії. У рамках тижня в містах, селищах, селах відбудуться круглі столи, семінари, «дні відкритих дверей» в радах, єдині дні інформування населення, зустрічі з молоддю, інші просвітницькі заходи.</p>
20-21 жовтня	<b>Засідання Секції юристів АМУ в Одесі</b>
	<p>Захід проводиться в рамках проекту USAID «Ініціати́ва захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування України» (ДІАЛОГ), який реалізує Асоціація міст України.</p>
27-28 жовтня	<b>Засідання Секції АМУ з питань охорони здоров'я у Дніпропетровську</b>
	<p>Захід проводиться в рамках проекту USAID «Ініціати́ва захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування України» (ДІАЛОГ), який реалізує Асоціація міст України.</p>
15-16 листопада	<b>Форум місцевого самоврядування з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в Києві</b>
	<p>Захід за участі представників міст-членів АМУ та канадських експертів проводиться в рамках спільного проекту АМУ та Федерації Канадських муніципалітетів «Місцевий економічний розвиток міст України».</p>

## Засідання Правління Асоціації міст України

У засіданні, що проходило 15 вересня у приміщенні Київської міської ради, взяли участь міські голови-члени Правління АМУ, а також народні депутати О. Омельченко, Голова Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, та О.Черноморов, заступник Голови Комітету; член Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг В. Кальченко; заступник директора Департаменту місцевих бюджетів Міністерства фінансів України Г. Маркович; Голова Української асоціації бюро технічної інвентаризації Л.Черненко.



Головував на засіданні Президент АМУ, Дніпропетровський міський голова І. Куліченко. В ході роботи були обговорені питання порядку денного:

1. Про прийом у члени Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціації міст України».

2. Про позицію Асоціації міст України щодо проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік».

3. Про законодавче забезпечення здійснення повноважень органів місцевого самоврядування щодо обліку та технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, права на які підлягають до державної реєстрації.

4. Про тарифну політику у сфері житлово-комунального господарства.

5. Про Стратегію Асоціації міст України з місцевого економічного розвитку.

6. Про необхідність відтермінування набрання чинності частини третьої та частини четвертої статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Члени Правління обговорили підсумки Консультацій з представниками Всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування щодо обговорення проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, які відбулися у Міністерстві фінансів 9 вересня та погодили до підписання Протокол. Бюджетні консультації проводяться на виконання ст. 20 Закону України „Про асоціації органів місцевого самоврядування”.



За результатами обговорення питань порядку денного були прийняті Рішення Правління. Також міські голови схвалили Звернення до керівників держави:

- до Президента України В.Ф. Януковича щодо розмежування земель державної та комунальної власності.
- до Прем'єр-міністра України М.Я.

Азарова щодо необхідності відтермінування набрання чинності частини третьої та частини четвертої статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

- до Голови Верховної Ради України В.М.Литвина з пропозицією призупинити на один рік дію Закону України «Про державну реєстрацію речових прав та їх



обмежень» в редакції від 11 лютого 2011 року та створити робочу групу для підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавчого врегулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та його обліку і технічної інвентаризації.

Члени Правління АМУ схвалили Стратегію місцевого економічного розвитку

Асоціації міст України, яку презентував віце-президент АМУ з виконавчої роботи М.Пітцик.

З усіма документами, прийнятими Правлінням АМУ, можна ознайомитися на сайті Асоціації [www.auc.org.ua](http://www.auc.org.ua)





## Доручення Президента України

За результатами VII Українського муніципального форуму (м. Іллічівськ, 30.06.11 - 02.07.11) та з метою нормативного і матеріального забезпечення належного рівня надання управлінських, житлово-комунальних та соціальних послуг населенню України органами місцевого самоврядування:

**М.АЗАРОВУ,**

**Рада міністрів Автономної Республіки Крим,  
головам обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій**

1. Вжити вичерпних заходів для забезпечення виконання у 2012 році завдань, визначених Державною цільовою програмою підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки, передбачивши у відповідних бюджетних програмах кошти для виконання визначених Програмою завдань і заходів, виходячи з можливостей державного та місцевих бюджетів.

*Термін – до 1 січня 2012 року*

**М.АЗАРОВУ**

2. Опрацювати питання щодо доцільності законодавчого визначення особливостей віднесення нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування про встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги для населення до таких, які не підлягають державній реєстрації.

*Термін – жовтень 2011 року*

3. Розробити та подати до Верховної Ради України проекти законів України про внесення змін до чинного законодавства щодо застосування рахунків із спеціальним режимом використання для здійснення розрахунків із підприємствами, що функціонують на ринку комунальних послуг.

*Термін – жовтень 2011 року*

**С.ТИТЕНКУ**

4. Вирішити питання щодо встановлення для об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних кооперативів та житлово-будівельних товариств тарифів на газ та електроенергію в частині, що споживається населенням, на рівні тарифів для населення, яке проживає в будинках приватної та комунальної власності.

*Термін – жовтень 2011 року*

**В.САРАТОВУ**

**С. ТИТЕНКУ**

5. Відповідно до повноважень вирішити питання щодо приведення тарифів на виробництво, транспортування і постачання теплової енергії у відповідність з економічно обґрунтованим рівнем.

*Термін – жовтень 2011 року*

**М.АЗАРОВУ**

**А.ЄРМОЛАЄВУ**

**С.МАЛІКОВУ**

6. Разом із органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями підготувати пропозиції щодо реформи системи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні.

*Термін – жовтень 2011 року*

Вих. № 1-1/2241

від 27 вересня 2011 року

**В.ЯНУКОВИЧ**

## Засідання Секції «Соціальний захист»

**15-16 вересня 2011 року у Мелітополі Запорізької області відбулося засідання Секції АМУ з питань соціального захисту. Захід проводився Асоціацією міст України в рамках реалізації спільного з USAID проекту «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування України» (ДІАЛОГ).**

У засіданні взяли участь керівники відділів управлінь праці та соціального захисту населення міських рад з 13 областей України, а саме: Запорізької, Донецької, Дніпропетровської, Київської, Кіровоградської, Луганської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Сумської, Тернопільської, Херсонської, Хмельницької.

З вітальним словом до присутніх звернувся Мелітопольський міський голова С.Вальтер. Він, зокрема, відзначив



ради О.Семак презентував колегам з інших міст місцеві програми соціального захисту населення, порядок організації пільгового проїзду громадян; діяльність пунктів прийому громадян в системі «єдиного» вікна.

В ході засідання учасники обговорили позицію Міністерства соціальної політики щодо пропозицій АМУ про внесення змін до чинних нормативно-правових актів у сфері соціального захисту. Також дискутувалися пріоритетні напрями розроблення нормативно-правових актів в рамках проекту ДІАЛОГ.

Представник Міністерства соціальної політики України в.о. заввідділом відділу інтеграції бездомних громадян та інших груп ризику Департаменту соціальних послуг І.Тарасюк доповіла про основні напрями нормотворчої роботи Міністерства у сфе-



важливу роль управлінь праці та соціального захисту у створенні сприятливого іміджу органів місцевого самоврядування, а також розповів про основні напрями соціальної політики у місті. І.Донець, заступник Мелітопольського міського голови, розповіла учасникам про систему міських установ та організацій, які опікуються соціальним захистом населення.

Начальник управління праці та соціального захисту населення Мелітопольської міської



рі соціальної адаптації бездомних та осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Відбувся конструктивний діалог та щодо шляхів вирішення основних проблемних питань діяльності центрів обліку бездомних, соціальних готелів, будинків нічного перебування; удосконалення нормативно-правової бази в цій сфері. Начальники управлінь наголосили на необхідності належного фінансування закладів, які працюють з бездомними та особами, звільненими з місць позбавлення

волі, та звернулись до представника Міністерства з проханням посприяти у виділенні державної цільової субвенції на утримання цих установ.

Учасники засідання відвідали об'єкти соціальної інфраструктури Мелітополя – територіальний центр адаптації дітей-інвалідів, Управління праці та соціального захисту населення Мелітопольської міської ради та пункти з прийому заяв громадян на отримання допомог.

## Продовжується співпраця Асоціації міст України та Асоціації міст Польщі



**У червні цього року делегація АМУ у складі міських голів та посадовців органів місцевого самоврядування міст Миколаївської та Одеської областей відвідала міста Познань, Кутно та Гданськ (Республіка Польща).**

Мета навчального візиту – ознайомитись з реформами, що відбулися в Республіці Польща у сферах управління житловим фондом, водопостачання та водовідведення, поводження з побутовими відходами.

Візит організований Асоціацією міст Польщі у співпраці з Асоціацією міст України в рамках проекту, фінансованого МЗС

Польщі. До участі у навчанні з українського боку були запрошені міста, представники яких протягом року працювали в робочій групі з підвищення ефективності управління житловим фондом, створеній в рамках спільного українсько-норвезького проекту. Польські міста, відібрані як показові для проведення стажування, також були активними учасниками подібної групи, що була створена в Польщі в рамках польсько-норвезького проекту.

**Управління житловим фондом.** Відповідно до польського законодавства, якщо у будівлі хоча б одна квартира переходить у приватну власність, - автоматично створюється кондомініум (спілка співвласників житла або більше відоме в Україні ОСББ), яка несе відповідальність за управління спільним майном кондомініуму. На допомогу кондомініуму створені муніципальні та приватні управляючі компанії, що стають ланкою між безпосереднім замовником та постачальником послуг. Загалом, постачальники послуг, як то ремонту даху чи озеленення прибудинкової те-





риторії, є приватними компаніями, що у своїй діяльності керуються принципами вільного ринку. Цікаво, що за останні 10 років, використовуючи недорогі кредитні ресурси, кондомініуми коштом мешканців змогли провести термомодернізацію старого житлового фонду.

#### **Водопостачання та водовідведення.**

В усіх відвіданих містах управлінням водопостачання та водовідведення займаються створені акціонерні товариства, де повний пакет або більшість акцій належить місту. Операторами послуг є приватні, часто іноземні компанії, які, крім того, активно співпрацюють з міською владою в проєктах публічно-приватного партнерства. Маючи доступ до сучасних технологій, кредитних ресурсів та коштів Європейського Союзу, що витрачаються на модернізацію мереж та енергоефективність, обслуговуючі компанії забезпечують жителям міст постійний доступ до якісного водопостачання, а каналізаційні стоки після очистки відповідають стандартам ЄС.

**Поводження з твердими побутовими відходами.** Збором, сортуванням, утилізацією та складанням сміття займаються акціонерні товариства, де частка акцій належить місту або об'єднанням міст. Первинне сортування сміття здійсню-

ють мешканці, окремо збираючи папір, скло, пластик. Сортувальні лінії, закуплені компаніями-операторами, відсортовують 60-70% сміття для подальшого продажу на переробку і лише 30-40% складається на сміттєзвалищах.

При прийнятті рішень органи місцевого самоврядування спираються на глибокий галузевий аналіз, статистичні дані та опитування думки споживачів. Система показників оцінки ефективності та опитувальники задоволення споживачів розроблені

Асоціацією міст Польщі та розміщені на її веб-сторінці для вільного використання.

Значимість отриманого досвіду важко переоцінити, оскільки представники українських міст: по-перше, отримали конкретні методологічні інструменти для реформування ЖКГ; по-друге, побачили ефективність ринково орієнтованої системи ЖКГ; по-третє, отримали інформацію про можливі шляхи реформування управлінської системи ЖКГ; по-четверте, отримали підтвердження правильності своїх дій з запровадження інноваційних технологій в роботу організацій ЖКГ.

***Цей візит здійснено в рамках програми польської співпраці для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща в 2011 році.***



## КИЇВ

У столиці розпочався експеримент з використання сонячної енергії для освітлення будинків



У Святошинському районі Києва на дев'ятиповерхових будинках встановлено сонячні батареї. Енергія, яку вони акумулюють, використовується для освітлення сходових клітин та під'їздів.

Тепер під'їзди цих будинків відключено від мережі електропостачання. Світлодіодні лампи працюють від енергії сонця.

Вартість цього проекту склала 10 тисяч гривень. Його планова окупність – один рік. Тому впровадження проекту місцева влада поширюватиме й на інші будинки району.

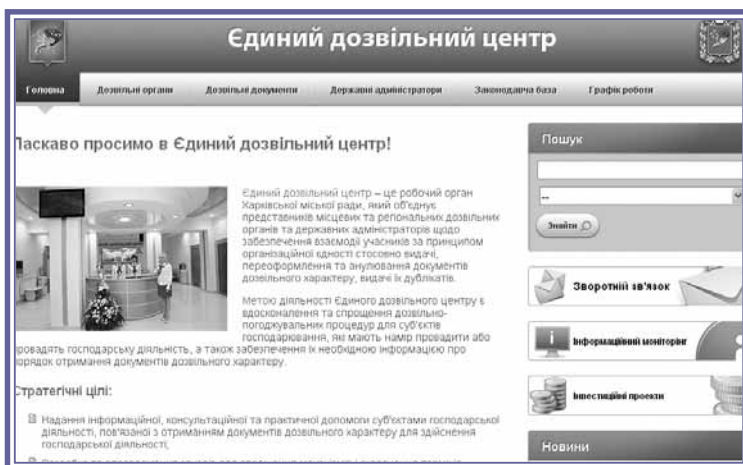
## ХАРКІВ

В Єдиному дозвільному центрі діятиме віртуальний офіс

Єдиний дозвільний центр відкрився у Харкові 30 травня. Тут обслуговують підприємців представники 27 дозвільних органів - 17 регіональних та 10 міських, а також 15 державних адміністраторів. Головна мета створення Центру – удосконалити та спростити дозвільно-узгоджувальні процедури для юридичних осіб, суб'єктів підприємницької діяльності та осіб, які бажають відкрити власну справу. Тут є вся необхідна інформація щодо порядку отримання документів дозвільного характеру.

У роботі Центру застосовуються новітні інформаційні технології – системи електронного документообігу та електронної черги, моніторинг зайнятості державних реєстраторів тощо, а також ведеться відеоспостереження. Через інформаційний портал Центру (<http://dozvil.kh.ua>) можна відслідкувати проходження заявки підприємця по інстанціям.

Наступний етап – створення віртуального офісу. Підприємці отримають можливість надсилати в електронному вигляді окрім заявки й документи, необхідні для отримання дозволів. Далі пакети електронних документів пересилатимуться на виконання дозвільним органам. Таким чином буде забезпечено новий якісний рівень надання адміністративних послуг місцевим підприємцям.



## КИЇВ

Столиця вдосконалює транспортну схему

Київська влада готується презентувати для обговорення транспортну схему міста, яка передбачає встановлення одностороннього руху на ряді вулиць і спеціальні смуги для громадського транспорту.

Нова транспортна схема також дозволить запровадити єдиний квиток на весь міський транспорт.

До кінця цього року буде введено в експлуатацію автоматизовану систему управління рухом автомобільного транспорту, яка дозволить розвантажити столичні дороги на 20%.

Головна мета нової схеми - забезпечити комфортне пересування громадським транспортом, яким користується понад 80% киян, та максимально розвантажити вулиці від автомобілів.



## ТЕРНОПІЛЬ

Міська влада допомагає розвитку малого бізнесу

У вересні у Тернополі відкрився інформаційно-консультативний центр підтримки підприємництва.

У приміщенні центру підприємці зможуть безкоштовно вести свою діяльність. Фахівці надаватимуть консультації щодо ефективного ведення бізнесу, проводитимуть навчальні семінари для бізнесменів – початківців. Також у центрі працюватимуть представники податкової адміністрації, соціальної служби, страхових компаній та банків, які зможуть надати на місці необхідні поради.

Загальна площа приміщення – 75 квадратних метрів. Тут зможуть працювати десять підприємців. Звільнити місця для інших вони будуть тоді, коли їхній товарооборот перевищуватиме доходи, які оподатковуються за зниженою системою. Згодом центр обладнають усією необхідною технікою – комп'ютерами, телефонами, факсами тощо. Рахунки за використання електрики, комунпослуги оплачуватимуть самі підприємці.

Визначати підприємців, які отримують право працювати у центрі, будуть на конкурсних засадах. Наразі в управлінні економіки, промисловості та праці міської ради розробляється положення про конкурс з визначення найбільш достойних для реалізації бізнес-проектів.

Центр створено на виконання міської Програми підтримки малого підприємництва. Це другий подібний центр в Україні, перший діє у Львові.



## СІМФЕРОПОЛЬ

Створено раду органів  
самоорганізації населення



Рішення створити Координаційну раду ОСН було прийнято в ході зустрічі міського голови В.Агеєва з керівниками органів самоорганізації населення кримської столиці.

«Саме створена Координаційна рада має бути найактивнішим інструментом реалізації довгострокових програм розвитку міста із залученням якомога більшої кількості його жителів», - підкреслив міський голова.

Представники органів самоорганізації населення зазначили, що потребують допомоги з боку міської влади у розв'язанні таких проблем - вивозу сміття, ліквідації стихійної торгівлі тощо.

Координаційній раді доручено розробити Програму сприяння розвитку органів самоорганізації населення.

Наразі у Сімферополі діє 55 органів самоорганізації населення, що об'єднують будинкові, квартальні та вуличні комітети.

## БРЯНКА

В міській лікарні встановлено  
вітроелектрогенератори

У дитячій лікарні міста Брянка Луганської області реалізовано Проект «Використання енергії вітру – перспективний шлях розвитку відновлюваної енергетики». Виконавці - обласна громадська екологічна організація «Зелений світ». Це перший проект, впроваджений за підтримки Програми малих грантів Глобального Екологічного Фонду та ПРООН.

Встановлені вітроелектрогенератори дозволять заощадити кошти лікарні за рахунок зниження витрат на оплату електроенергії, окрім того, отриману електроенергію можна буде використовувати як аварійне електрозабезпечення. Слід зазначити, що вітроелектрогенератори придбані за кошти ПРООН і передані в безоплатне користування дитячій лікарні.

Установка вітроелектрогенераторів у лікарні – це вагомий внесок в екологію міста, а також приклад ефективної співпраці місцевої влади, громадськості та міжнародної спільноти.



## ЧЕРКАСИ

Котел на біопаливі подає тепло  
в бюджетні установи

У Черкасах почав працювати перший в місті котел, який у якості палива не використовує природний газ, а працює виключно на біопаливі – залишках деревини, трісці тощо. Цей котел вироблятиме тепло для лікарні, поліклініки, інших бюджетних установ, а також для кількох житлових будинків мікрорайону Соснівка.

Нововведення впроваджено за кошти кредиту Європейського банку реконструкції та розвитку, який отримало КП «Черкаситеплокомуненерго». Загалом вартість робіт склала 9 мільйонів гривень. За оцінками фахівців, при нинішній ціні на газ нове обладнання окупиться за 2-3 роки. Біокотел дозволить удвічі зменшити вартість виробленого тепла.

Міський голова С.Одарич вважає, що введення в експлуатацію нової котельні – це перший крок до реалізації амбітної мети: зробити Черкаси містом, вільним від використання газу для опалення житлових будинків.



## ТЕРНОПІЛЬ

Створено перше в Україні ОСББ мешканців гуртожитків

Перше в Україні об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) - мешканців гуртожитків створили у Тернополі. Саме так вирішили розв'язувати проблемні питання благоустрою понад 310 сімей, що проживають у гуртожитках, побудованих майже сорок років тому.

Три роки тому тут почали діяти будинкові комітети, але вони мали обмежене коло повноважень. Для того, щоб взяти будинки на баланс та закріпити відповідні земельні ділянки, на зборах мешканців було вирішено реорганізуватися в ОСББ.

Відтепер мешканці гуртожитків чіткіше контролюватимуть кошти на утримання будинків, самостійно визначатимуть перелік необхідних ремонтних робіт. Закріплення прибудинкової території дозволить об'єднанню самостійно визначатись із облаштуванням додаткових місць паркування автотранспорту, здійснювати добудови.

Нині в Тернополі діють близько 300 ОСББ.

## ІЛІЧІВСЬК

Жителі міста відтепер питимуть чисту воду

В Іллічівську Одеської області в рамках державної програми «Питна вода України» почала діяти система «міні-завод» з доочищення питної води для населення.

Установка-бювет, встановлена на вулиці Героїв Сталінграда, цілий рік буде безкоштовно забезпечувати доочищеною питною водою школу, а також вода продаватиметься населенню за ціною 50 коп. за літр.

Питна вода, перш ніж потрапити до споживача, проходить п'ять ступенів доочистки, в тому числі ультрафіолетовим випромінюванням на виході. Подібні «міні-заводи»-бювети вже успішно діють в Миколаєві та Миргороді Полтавської області.

Всього в рамках програми «Питна вода України» в містах і селах планується відкрити більше 20 тисяч подібних міні-заводів з доочищення питної води.

## Проект РМТ презентує результати роботи

Станом на вересень цього року реалізовано близько 10 проектів з енергозбереження на об'єктах об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) і 6 проектів на об'єктах соціальної сфери в таких містах: Євпаторія, Краматорськ, Курахове, Миргород, Луцьк та Львів. Завдяки реалізованим проектам вдалося підвищити енергоефективність цих об'єктів на 20-40 відсотків. Заходи Проекту сприяли збереженню 57 млн кубометрів газу.

Загалом на впровадження проектів було за-

лучено близько 51 млн доларів інвестиційних коштів з різних джерел, у тому числі 2,5 млн доларів коштів USAID.

Останніми містами реалізації трирічного проекту стануть Київ, Дніпропетровськ, Рівне та Хмельницький. Проект очікує у цих містах отримати високі результати.

Зокрема, в Києві планується дослідити систему тепlopостачання та провести енергоаудит двадцяти типових будівель з тим, щоб вивчити їх енергоефективний потенціал.

**Довідка.** Проект USAID «Реформа міського тепlopозабезпечення в Україні» (PMT), який виконує компанія International Resources Group (IRG), було започатковано у лютому 2009 році Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) строком на три роки. Проект PMT співпрацює з Урядом України та органами місцевого самоврядування щодо впровадження позитивних системних змін у секторі тепlopостачання на трьох відповідних рівнях: національному, регіональному та споживчому. Асоціація міст України є одним з партнерів Проекту PMT.

СПІЛЬНИМИ  
ЗУСИЛЛЯМИUSAID  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

## Відбулися консультації Всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування щодо проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік»



9 вересня на виконання ст. 20 Закону України „Про асоціації органів місцевого самоврядування” в Міністерстві фінансів України було проведено консультації щодо обговорення проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин за участі представників Всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування.

В консультаціях взяли участь: Перший заступник Міністра фінансів України А.Мялковський, керівництво Департаменту місцевих бюджетів та інвестицій Мінфіну, Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету В.Баранов, працівники Секретаріату бюджетного Комітету, представники Асоціації міст України, Української асоціації районних та обласних рад та Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад.

Асоціацію міст України представляли: Віце-президент з виконавчої роботи

М.Пітцик, експерт з моніторингу законодавства О.В.Слободжан, Нетішинський міський голова Хмельницької області О.Омельчук, президент Асоціації фінансистів України, заступник Харківського міського голови – директор Департаменту бюджету і фінансів Харківської міської ради Т.Таукешева, член Правління Асоціації фінансистів України, директор Департаменту бюджетної політики виконавчого комітету Черкаської міської ради Н.Джуган, директор Департаменту фінансів Вінницької міської ради Н.Луценко.

Під час консультацій Міністерство фінансів України повідомило про ідеологію, підходи та основні показники проекту Державного бюджету на 2012 рік в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Представники місцевого самоврядування наголосили на основних проблемах в сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, які не знайшли свого вирішення в проекті Державного бюджету на 2012 рік, зокрема: недофінансування делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування, завищені показники дохідної частини місцевих бюджетів, неналежне фінансування соціальних та податкових пільг, наданих державою, тощо. За результатами обговорення цих проблем Перший заступник Міністра фінансів України дав відповідні протокольні доручення Департаменту місцевих бюджетів та інвестицій.

## **Пропозиції Асоціації міст України до проекту Закону України «Про Державний бюджет на 2012 рік»:**

**1.** Обсяг дотації вирівнювання передбачити не менше 60 млрд. грн. у зв'язку з тим, що Мінфін довів занижені показники видатків на делеговані повноваження та завищені показники доходів місцевих бюджетів. Слід також врахувати, що є суперечності в показниках рівня інфляції на 2012 рік – 8% за прогнозами Уряду та 11% за прогнозами експертів. Окрім іншого, в 2011 році ще не перекрито 20 млрд. дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень.

**2.** Повністю забезпечити місцеві бюджети коштами для здійснення видатків на виконання делегованих повноважень. Доведені Міністерством фінансів України на 2012 рік показники за видатками І кошика свідчать, що за всіма галузями соціально-культурної сфери та по апарату управління забезпечуються лише від 40 до 80 відсотків реальної потреби залежно від галузі. Найбільш катастрофічним є рівень недофінансування по таких галузях як «Фізична культура і спорт» та «Державне управління» – відповідно 40% і 45% від потреби.

**3.** Під час визначення міжбюджетних трансфертів здійснювати індивідуальний підхід до застосування коефіцієнта вирівнювання «альфа» по кожному бюджету окремо в розмірі від 0,6 до 1, враховуючи специфіку дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів.

**4.** Передбачити в проекті Законі про Державний бюджет на 2012 рік субвенції на соціально-економічний розвиток в розмірі не менше за передбачений в Державному бюджеті 2011 року (4,2 млрд. грн.) з врахуванням коефіцієнта інфляції.

**5.** Передбачити в проекті Закону про Державному бюджеті на 2012 рік субвенцію місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, що вироблялася, транспортувалася та постачалася населенню, яка виникла в зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії тарифам, що затверджувалися або погоджувалися відповідними органами державної влади в обсязі не менше 7 млрд. грн.

**6.** Для забезпечення сталої роботи міського пасажирського транспорту, покращення його фінансового стану та забезпечення безпеки перевезення пасажирів в проекті Закону про Державний бюджет на 2012 рік передбачити субвенцію на компенсацію за пільгове перевезення окремих категорій громадян розмірі не менше 3 млрд. грн.

**7.** Передбачити повне фінансування з Державного бюджету 2012 року державних програм соціального забезпечення та соціального захисту, державних програм підтримки будівництва (реконструкції) житла, державної програми реформування житлово-комунального господарства, державних програм розвитку фізичної культури і спорту, виконання яких покладається на органи місцевого самоврядування, та відшкодування в повному обсязі наданих державою соціальних та податкових пільг.

**8.** Забезпечити повне фінансування з Державного бюджету 2012 року цільових програм, зокрема Державної цільової економічної програми енергоефективності на 2010-2015 роки (Постанова КМУ від 01.03.2010 р. №243), Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки (Постанова КМУ від 29.11.2010 р. №1090), Державної цільової економічної програми модернізації комунальної теплоенергетики на 2010-2014 роки (Постанова КМУ від 04.11.2009 р. №1216), Державної програми розвитку міського електротранспорту на 2007-2015 роки (Постанова КМУ від 29.12.2006 р. №1855), Загальнодержавної програми «Питна вода України» на 2006-2020 роки (Закон України від 03.03.2005 р. № 2455-IV), Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки (Закон України від 24.06.2004 р. № 1869-IV)

тощо.

**9.** В проекті Закону про Державний бюджет на 2012 рік передбачити повне погашення кредиторської заборгованості органів місцевого самоврядування за видатками, які фінансувалися відповідно до державних програм.

**10.** Передбачити в проекті Закону про Державний бюджет на 2012 рік 100% забезпечення фінансовими ресурсами реалізації постанов Кабінету Міністрів України від 23.03.2011 р. № 373 та від 11.05.2011 р. №524 (щодо підвищення посадових окладів працівникам бюджетної сфери). Слід зазначити, що на 2011 рік фінансових ресурсів виділених державою не вистачає для покриття витрат місцевих бюджетів на реалізацію зазначених постанов КМУ (лист АМУ з цих проблем направлено в Мінфін).

**11.** У проекті Закону про Державний бюджет на 2012 рік визначити фінансовий норматив бюджетної забезпеченості окремо по кожній галузі бюджетної сфери та в розрізі кожної групи адміністративно-територіальних одиниць. При цьому додати перелік соціальних програм і стандартів, які враховувались при розрахунку фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, та перелік основних нормативно-правових актів, які визначають вартісні чи кількісні показники програм (типова штатна чисельність, мінімальна вартість харчування, витрат на медикаменти тощо). Встановити, що бюджетні програми (стандарти), які не ввійшли до цього переліку, відносяться до обов'язкових для виконання за рахунок місцевих бюджетів у 2012 році.

**12.** В проекті Закону про Державний бюджет на 2012 рік передбачити кошти на підтримку статутної діяльності Всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування в сумі 3 млн. грн.; на проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою і підтримки громадського порядку» та на фінансування програм-переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування в повному об'ємі.

**13.** З метою оптимізації видаткових повноважень органів місцевого самоврядування визначити джерелом фінансування управлінь праці та соціального захисту населення, відділів ведення Державного реєстру виборців, управлінь державної реєстрації кошти Державного бюджету. Оскільки зазначені установи виконують суто державні повноваження.

**14.** Для забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування необхідно збільшити видатки на їх утримання.

**15.** Необхідно констатувати, що під час розробки проекту Закону про Державний бюджет на 2012 рік Мінфіном загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, було визначено не на підставі державних соціальних стандартів і нормативів (фактично відповідне доручення Президента та КМУ щодо розробки та затвердження соціальних стандартів та нормативів не виконано).

**Офіційні листи Асоціації з наведеними вище пропозиціями надіслані Міністру фінансів України Ф.Ярошенку та Голові Комітету Верховної Ради України з питань бюджету В.Баранову.**

**15 вересня Правління АМУ погодило до підписання Протокол консультацій. З текстом можна ознайомитися на сайті АМУ [www.auc.org.ua](http://www.auc.org.ua)**

**Щодо оприлюднення проектів рішень органів місцевого самоврядування відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»**

Відповідно до частини третьої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі Закон) проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Разом з тим положеннями пункту 2 частини першої статті 15 Закону передбачено, що розпорядники інформації **зобов'язані** оприлюднювати лише **проекти рішень, що підлягають обговоренню**, а не всі свої правові акти.

У зв'язку з появою таких норм у органів місцевого самоврядування виникає низка питань такого змісту: як бути з проектами рішень, які потрібно розглядати невідкладно; як приймати рішення про обрання секретаря ради, затвердження на посаду заступників сільського, селищного, міського голови та звільнення їх з посад; як розглядати проекти рішень органів місцевого самоврядування, що мають чітко вписані процедури їх розгляду в інших законах (з земельних питань, про місцевий бюджет тощо); як такий строк узгоджується з строком прийняття рішень ради та її виконавчого комітету за зверненнями громадян; які наслідки порушення строку опублікування проектів рішень.

*За зверненням АМУ ці питання прокоментував Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації (далі Комітет).*

Комітет зазначає, що Законом не передбачається можливість виникнення ситуацій, коли необхідно приймати невідкладні рішення, а у випадку коли такі рішення пов'язані із надзвичайними ситуаціями природного, техногенного чи іншого характеру, розпоряднику інформації потрібно керуватися відповідним законодавством.

У випадках наявності правових колізій між Законом і кодексами України (тобто, при вирішенні земельних питань, про місцевий бюджет тощо) Комітет радить керуватися положеннями кодексів України, які є щодо законів актами вищої юридичної сили.

Від себе додаємо, що кодекси України містять норми, які надають їм вищої юридичної сили порівняно з іншими законами. Для прикладу:

частина перша статті 3 Земельного кодексу України передбачає, що земельні відносини регулюються Конституцією України, ЗКУ, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами;

абзац другий частини другої статті 4 Бюджетного кодексу України встановлює, що у разі якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у БКУ, застосовуються відповідні норми БКУ;

стаття 4 Кодексу законів про працю України визначає, що законодавство про працю складається з КЗпУ та інших актів законодавства України, прийнятих відповідно до нього.

При розгляді звернень громадян, що потребують прийняття рішень, Комітет звертає увагу на можливість продовження строку вирішення звернень до 45 днів (стаття 20 Закону «Про звернення громадян») для дотримання вимог частини третьої статті 15 Закону.

Комітет наголошує, що оприлюдненню підлягають лише проекти рішень органів місцевого самоврядування, а акти посадових осіб місцевого самоврядування (сільського, селищного, місь-

кого голови, керівників виконавчих органів ради) не підпадають під цю категорію.

Щодо суперечності між положеннями пункту 2 частини першої статті 15 Закону та частиною третьою цієї ж статті, то на думку Комітету частина третя статті 15 Закону поглинає за змістом пункт 2 частини першої зазначеної статті у частині «проектів рішень». Комітет робить висновок, що, не пізніш як за 20 днів мають оприлюднюватися не лише ті проекти рішень розпорядника інформації, що підлягають обговоренню, а всі нормативно-правові акти та акти індивідуальної дії органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом.

У своїй відповіді Комітет не роз'яснив, чому суперечність між пунктом 2 частини першої статті 15 Закону та частиною третьою цієї ж статті повинна вирішуватися на користь останньої норми. На наш погляд, частиною першою статті 15 Закону потрібно керуватися як основною нормою, яка встановлює обов'язок, а частиною третьою статті 15 Закону лише в частині строку оприлюднення та в межах окреслених терміном «проекти рішень, що підлягають обговоренню». **Однак враховуючи неоднозначність ситуації, радимо оприлюднювати всі проекти рішень органів місцевого самоврядування у термін 20 робочих днів, який визначений частиною третьою статті 15 Закону, за винятком тих з них, що мають особливості, визначені кодексами України.** У випадках, коли для проектів рішень кодексами України встановлено процедури, що не узгоджуються з частиною третьою статті 15 Закону, доцільно здійснювати оприлюднення проектів рішень, але з врахуванням процедури, встановленої відповідним кодексом.

Заслугує уваги те, що на сьогодні законодавством не передбачено санкцій за неоприлюднення або несвоєчасне оприлюднення проектів рішень органів місцевого самоврядування. Так пункт 4 частини першої статті 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає наявність відповідальності особи, винної у неоприлюдненні інформації відповідно до статті 15 вказаного Закону. Однак Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить норм, які б поширюються на проступки, пов'язані з оприлюдненням публічної інформації. Вказаний Кодекс у статті 212-3 передбачає санкцію лише за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, **у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи** відповідно до законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» та «Про засади запобігання і протидії корупції». На сьогодні Державним комітетом телебачення і радіомовлення вже розроблено проект Закону, який повинен усунути цю прогалину.

*При підготовці змін до Закону Асоціація міст України внесе свої пропозиції для вирішення цієї проблеми шляхом виключення проектів індивідуально-правових актів із переліку обов'язкових для оприлюднення або шляхом суттєвого скорочення строку такого оприлюднення.*

# Адміністративно-територіальна реформа та реформа місцевого самоврядування.

## Як це роблять за кордоном?

*Одним з головних напрямів постсоціалістичних інституційних реформ в країнах Східної і Центральної Європи було відновлення і розвиток місцевого самоврядування та оптимізація адміністративно-територіального устрою. Це було обумовлено потребами демократизації політичної системи і модернізації системи публічного управління. Україна вже давно потребує суттєвого розширення повноважень і ресурсів місцевого самоврядування, а також реформування своєї адміністративно-територіальної системи, тому досвід наших сусідів може бути повчальним і корисним для нас.*

### Польща

Варшава ініціювала адміністративну реформу у 1997 році, але безпосередня підготовка реформ відбувалась кілька років.

Польський уряд мав на меті трансформацію Польщі у сучасну конкурентоспроможну державу, яка була б здатна прийняти політичні й економічні виклики сучасної Європи і стати її інтегрованою частиною. По суті, глибока структурна реформа публічної адміністрації складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації).

Треба звернути увагу на той факт, що зазначені реформи були різної глибини. З одного боку, довелося фактично перекроїти адміністративно-територіальний устрій держави, з іншого – система стосунків у трикутнику уряд-парламент-президент була вже викладена у польській конституції. Щодо місцевого самоврядування, реформа змінила досить багато, але



певні базові принципи, такі як самоврядування на рівні гміни (найнижчої одиниці адміністративного поділу та місцевого самоврядування у Польщі, що об'єднує кілька невеликих територіальних громад) були прийняті задовго до реформи 1997-1998 років. Отже, ефективність польської реформи можна пояснити досить прозаїчно: вона робилася не на пустому місці і у більшості сфер була радше продовженням демократичних і економічних перетворень, що розпочалися наприкінці 1980-х та на початку 1990-х рр.

Відповідно до норм конституції та згідно із принципами унітарності, субсидіарності, децентралізації та надання правосуб'єктності місцевим спільнотам було вирішено, що новий основний територіальний поділ повинен складатися з трьох щаблів – гміни,

повяты і воєводства – та відповідати принципу, що кожна одиниця поділу повинна бути одночасно одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень. 5 червня 1998 року Сейм ухвалив три закони, які встановили принципи організації територіальної адміністрації:

- про самоврядування повяту;
- про самоврядування воєводства;
- про урядову адміністрацію у воєводстві.

Унітарність польської держави, взаємозв'язок регіональної політики зі стратегією політики державної забезпечується законом, який затверджує самостійність і власну юрисдикцію воєводства як одиниці самоврядування, а також дуалістичну модель управління воєводством двома окремими структурами: виконавчим органом регіонального самоврядування на чолі з маршалком воєводства та урядовою адміністрацією на чолі з воєводою.

Внаслідок адміністративно-територіальної реформи Польща фактично повернулася до трирівневого територіального поділу держави, який мав місце у країні у період між двома світовими війнами. В результаті реформ кількість воєводств була скорочена з 49 до 16 (хоча урядовий проект закону спочатку пропонував створити 12 воєводств).

Також у 1998 році були ухвалені правові акти, що стосувалися реформи центральної виконавчої влади. Реформа уряду, введена 26 жовтня 1999 року, оптимізувала його організаційну структуру відповідно до нових завдань стратегічного управління.

Наступним законом, що продовжував реформу центрального уряду, був закон про державну службу. Він регулював діяльність усіх осіб, які працюють в органах урядової адміністрації, та організацій, які відносились до компетенції державної служби. В усіх органах виконавчої влади була створена посада генерального директора, який підпорядковується міністрові, керівникові центрального органу або воєводі. Він забезпечує функціонування й “інституційну пам'ять” цього органу, організує його роботу та набирає кадри. Ця посада була утворена для відділення політичних функцій



міністрів чи воєвод від професійного урядового корпусу. Головні принципи цього закону – це, насамперед, деполітизація процесу управління кадрами в адміністрації та забезпечення відкритості, конкурентності та публічності набору до «цивільної» служби. Зокрема, про кожну вільну посаду зацікавлені кандидати могли дізнатися у “Бюлетені Цивільної Служби”.

Багато дослідників вважають, що адміністративна реформа у Польщі була успішною та ефективною, і причини цього – не лише у сприятливій політичній ситуації, за якої вона проводилася (проурядова більшість у парламенті). З одного боку, лише за один рік уряд приготував повний пакет законопроектів, необхідний для реструктуризації польської публічної адміністрації, і досить швидко провів їх через парламент.

З іншого боку, безпосередніми розробниками реформи стали дослідники, які попередньо працювали над цією темою та виробили оптимальну модель адміністративної системи. Крім глибокого експертно-



го опрацювання моделі реформ, звертає на себе увагу також і широка просвітницька кампанія. Зокрема, поширенням інформації щодо реформи займалася Комісія Місцевого Самоврядування при Громадянському Комітеті та неурядова організація “Фонд розвитку місцевої демократії”. Були створені консультаційні та тренінгові центри; ще до 1998 року тренінг-курси пройшли близько 50 тис. учасників.

Втім, певні моменти проведеної реформи все ще викликають справедливую критику. Серед них – система виборів до органів місцевого самоврядування. Як і на загальнонаціональному рівні, депутати тут обираються за списками партій, блоків або виборчих комітетів, що сприяє «партизації» виборів. Противники цієї системи кажуть,

що вона несумісна з принципами місцевого самоврядування. Іншою великою проблемою проведеної реформи називають ситуацію з розподілом публічних фінансів.

Польська система публічних фінансів надалі залишається централізованою, а нові одиниці місцевого самоврядування продовжують фінансуватися прямими трансферами з державного бюджету (загальні субвенції та цільові дотації). Ще одним пунктом критики стало неврахування різниці між сільськими та міськими гмінами і різними повятами, зокрема, різної кількості ресурсів, якими можуть розпоряджатися ці самоврядні одиниці.

Але разом з тим слід визнати, що у цілому результати проведеної адміністративно-територіальної реформи у Польщі здебільшого є позитивними.

## Країни Балтії

**Реформа місцевого самоврядування у всіх трьох балтійських країнах (Естонії, Литві та Латвії) була проведена одразу після набуття незалежності, оскільки саме вона розумілась лідерами всіх трьох країн як ключ до переходу від планово керованої економіки до ринкової.**

Першим кроком були демократичні вибори до міських рад, проведені у Естонії, Латвії та Литві у 1989 році. Наступним кроком було приєднання до Європейської хартії місцевого самоврядування. Метою реформи була демократизація та децентралізація державної влади, покращення рівня послуг, що надаються населенню та залучення громадян до місцевого управління.

На початку 1990-х років у всіх трьох країнах існувала дворівнева система місцевого самоврядування, наразі вона залишилась лише у Латвії.

Хоча на початку реформ при-



оритетом була демократизація, з часом питання ефективності вийшли на перший план. Після відновлення незалежності відповідальність місцевого самоврядування збільшилась, але адміністративний поділ не змінився, що викликало суперечки, тому головним аспектом подальшого реформування стала адміністративно-територіальна реформа.

У **Латвії** основною метою адміністративної реформи було укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, оскільки часто виникала ситуація, коли сільські громади не мали достатньо ресурсів для задоволення власних потреб. Перші спроби об'єднання адміністративно-територіаль-

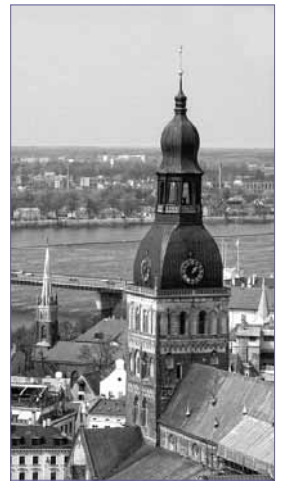
них одиниць були зроблені у 1992 та 1993 роках, але вони були невдалими, оскільки об'єднання намагались провести «згори», адміністративними методами. У 2003 році для координації реформи була створена Рада адміністративно-територіальної реформи, що складалась наполовину з представників Союзу місцевих та регіональних органів та з представників державних інституцій. Крім того, були запроваджені фінансові стимули для участі у реформі: органи місцевого самоврядування, що погоджувались на об'єднання, отримували грант з державного бюджету в розмірі до 5% річного бюджету адміністративно-територіальних одиниць, що об'єднувались. Робочими групами були розроблені наступні критерії для адміністративно-територіальних одиниць: кількість мешканців, наявність розвиненого центру, спільна транспортна інфраструктура, розмір території.

Важливим аспектом адміністративної реформи має бути перерозподіл фінансових ресурсів на користь регіонів, якщо останні отримують більші владні повноваження. У Латвії влада була формально перерозподілена, але система перерозподілу державних фінансів залишилась старою. Це викликало серйозні проблеми в подальшому.

Союз місцевих та регіональних влад Латвії щорічно проводить переговори з урядом. Найбільш складним питанням завжди стає розподіл бюджету. Фінансова автономія місцевої влади є не дуже широкою. З 1995 року уряд обмежив доступ місцевої влади до ринків капіталів. Наразі місцева влада може запозичати кошти в основному через Державне казначейство. Це суперечить рекомендації ЄС „Про місцеве самоврядування”, але запобігає накопиченню дефіциту



місцевих бюджетів. Більше половини дохідної частини місцевих бюджетів складає податок на прибуток фізичних осіб та податок на нерухомість. Найбільші видатки місцевих бюджетів на освіту. Адміністративні видатки, як правило, складають приблизно 10% загальної суми видатків місцевих бюджетів.



Менш розвинені регіони отримують не тільки допомогу з державного бюджету, але і гранти від багатших регіонів через Фонд забезпечення фінансової рівності.

Укрупнення адміністративних одиниць збільшило можливості для концентрації локальних фінансових ресурсів. Крупніша адміністративна одиниця має більше можливостей для залучення інвестицій, надання спів-фінансування, більшу здатність до запозичень.

В **Естонії** напрацювання юридичної бази для адміністративної реформи розпочалося у 1989 році. Була обрана модель радикальної реформи, відповідно до якої створювався первинний рівень місцевих органів влади у кожному місті та сільському окрузі. Пізніше ця система була замінена на дворівневу, де округи та так звані міста республіканського підпорядкування формували другий рівень, а міста та села – перший рівень.

Початок новітньої адміністративної реформи поклало рішення Парламенту у 1989 році, яке надавало містам та сільським територіям статус самоврядної одиниці, якщо вони розроблять програму соціально-економічного розвитку. Таким чином здійснювалась перевірка, наскільки місцева громада готова до самоврядування.

У 1993 році в день виборів до місцевих органів влади першого рівня набув чинності Адміністративний акт, відповідно до якого обласні органи влади втратили статус самоврядних та перетворились на виконавчі органи. Таким чином, була запроваджена однорівнева система місцевого самоврядування, відповідно до якої самоврядування

здійснюється лише на муніципальному рівні. Таким чином було утворено 254 самоврядні адміністративні одиниці. Оскільки деякі з них досить невеликі, вони співпрацюють у наданні адміністративних послуг.

Збільшення відповідальності було стримане дефіцитом фінансів. Більша спроможність адміністративних одиниць може бути досягнута лише через фінансову незалежність. У 1990 році місцева влада відкрила перші рахунки та деякі адміністративні одиниці запровадили місцевий податок на прибуток, але у місцевих рад не було ніяких стимулів для нарощування прибутків, адже вони змушені були переводити кошти до державного бюджету, а потім отримувати субсидії. Ініціативи з розширення повноважень місцевих рад у встановленні розміру зборів не принесли результатів. Лише у 1995 році був прийнятий закон, що визначив відсоток з зібраних місцевих податків, який мав відходити до центрального бюджету (місцеві бюджети отримали 56% податку на прибуток, доходи від використання природних ресурсів).

Адміністративна реформа в **Литві** проводилась у два етапи. На першому етапі було запропоноване добровільне об'єднання адміністративних одиниць, що базувалось на ініціативі місцевої влади. Другий етап

передбачав примусове об'єднання. Регіональна політика, базуючись на обмежених ресурсах, концентрується на розвитку центрів з найвищим потенціалом, а також на проблемних регіонах.

Закон про регіональну реформу розроблявся в Литві досить довго, майже 10 років. Він був прийнятий 31 грудня 2008 року та набув чинності у день місцевих виборів через півроку. Відповідно до Закону, радикально скорочувалась кількість муніципалітетів: з 553 до 109 та 9 міст республіканського значення. Закон стикнувся з досить жорстким опором місцевих еліт, тому плани укрупнення округів довелося корегувати, в результаті чого не вдалось створити рівномірні за кількістю мешканців, розміром та економічним потенціалом регіони.

На жаль, попри скорочення адміністративних одиниць, скорочення бюрократичного апарату майже не відбулось. Однією з основних проблем реформи стала нерівномірність поділу територій, що призводить до нерівномірного представництва населення в органах влади. Очікувалось, що в результаті реформи адміністративні видатки скоротяться на 50%, але оскільки кількість співробітників місцевих органів влади не скоротилась, економії досягти не вдалось.

## Висновки

Проведення адміністративних реформ, навіть у невеликих за розміром країнах, є досить болючим та довготривалим процесом. Але польський досвід адміністративно-територіальної реформи показує, що адміністративна реформа може стати імпульсом до розвитку регіонів країни. Зробити державне управління ефективним без децентралізації не є реальним у сучасній Європі. Досвід Литви демонструє, що адміністративний шлях реорганізації самоврядних одиниць може наštтовхнутись на непереборний спротив, але зважаючи на досвід Естонії та Латвії варто і добровільні адміністративно-територіальні реорганізації обмежувати у часі та поєднувати з адміністративними мірами.

Адміністративно-територіальна реформа дозволяє оптимізувати державні видатки на утримання адміністрацій, зробити управління більш ефективним на регіональному рівні. Але практика балтійських країн показує, що децентралізація влади не стане ефективною, якщо вона не передбачає надання місцевим органам більше фінансових ресурсів через зміну системи оподаткування. Досвід Латвії показав, що лише відповідна мотивація призводить до збільшення зборів податків на місцевому рівні, що в кінцевому підсумку дає більше інструментів для розвитку місцевої інфраструктури та робить рівень життя у регіонах вищим.

За матеріалами сайту <http://glavcom.ua/>

## Впливати на майбутній розвиток соціальної інфраструктури в місті сьогодні вже органи місцевого самоврядування НЕ МОЖУТЬ

Інтерв'ю Віце-президента Асоціації міст України М.Пітцика на Радіо Ера ФМ



**Світлана Орловська:** Сьогодні будемо говорити про роль місцевого самоврядування у житті суспільства, нашої держави. Наскільки ефективним воно є і наскільки ефективним йому дозволяють бути? Розглянемо його можливості на конкретному прикладі. А саме – у царині формування житлово-комунальних тарифів. Уряд затвердив єдиний підхід до формування тарифів на комунальні послуги. Який вплив та повноваження підпадають у цьому питанні на долю місцевих органів влади?

В Україні планується ввести єдиний порядок формування тарифів на житлово-комунальні послуги, а не єдині тарифи для населення по всій країні. Суть підготовленого документу в тому, щоб і для ліцензіатів національного регулятора, і для підприємств, які отримують ліцензії в облдержадміністраціях діяв один порядок формування тарифів на тепло, воду, утримання житлових будинків, газ та електроенергію. «Є ці всі п'ять порядків, об'єднані в одну постанову Кабміну, яка говорить про те, що це єдина методика розробки та затвердження тарифів на території України. Але мова не йде про вирівнювання тарифів на всій території», – так зазначав Юрій Хіврич.

Те, що тарифами по всій Україні опікуватиметься один орган – Національна комісія регулювання ринку комунальних послуг України – це позитивний крок?

**Мирослав Пітцик:** Раніше також була не дуже проста процедура встановлення тари-

фів. Держава мала до цього пряме відношення. Зокрема, методики встановлення тарифів, які були до теперішніх ноу-хау, розроблялися Міністерством житлово-комунального господарства і затверджувалися Урядом. Можливо, вони були не настільки досконалі. Були певні прогалини і комунальні підприємства самостійно мали певний люфт для того, щоб туди дещо закласти. Зараз порядок став більш жорсткий. Раніше процедура була інша. Остаточну крапку у встановленні тарифів ставила міська рада після певних дискусій та переговорів. Оскільки депутати представляють територіальну громаду, то природно, що вони, захищали територіальну громаду від таких не дуже дбайливих директорів комунальних підприємств. Перед виборами кожен депутат обіцяв, що тарифи підійматися не будуть. Але, оскільки в тарифі на тепло 70% - це ціна на газ та електроенергію, 10% - заробітна плата, то дуже маленький відсоток залишався на те, на що депутат, міська рада чи комунальні підприємства могли впливати.

Сьогодні цю процедуру забрали від органів місцевого самоврядування. Через те, що задовго тягнулися дебати, який тариф встановити. У більшості випадків тарифи не відшкодовували собівартість. Враховуючи щомісячні зміни цін на електроенергію, процедура встановлення тарифу, оскільки це регуляторна процедура, тягнеться три місяці. Треба провести переговори, порадитися з населенням. Наприклад, зараз ми

почали процедуру обговорення нових тарифів, а через три місяці їх встановили. За цей час знову з'явилися підстави для зміни тарифів, оскільки змінилися ціни на енергоресурси, що і призвело до росту боргів комунальних підприємств. Звідки їх відшкодовувати? Можна з місцевих бюджетів. Але на сьогодні місцеві бюджети настільки жорстко розписані по видатках, що там лишається дуже мізерний ресурс, якого зазвичай не вистачає. В місцевих бюджетах знайти ресурси, щоб покрити різницю в тарифах, не можливо. Природно, що це робить держава. Ми загалом не заперечували проти того, щоб держава взяла на себе встановлення тарифів, що і зроблено. Тепер місцева рада не має ніякого відношення до затвердження тарифу. Сьогодні це робить державний орган – державний регулятор по тарифах.

**Світлана Орловська:** Як Ви оцінюєте такий підхід? Він є єдино можливим в Україні в цій ситуації?

**Мирослав Пітцик:** Тут нічого особливого та злого нема. Добре, що є методика, по якій будуть всі встановлювати тарифи. Було б гірше, якби державний регулятор встановив єдиний тариф на воду і тепло по всій країні. Адже є комунальні підприємства, які сьогодні повністю модернізувалися і під це брали кредит. Нова технологія дозволила їм зменшити витрати, а отже – не збільшувати тарифи. Є й такі, які просто нічим не займалися. А ми, встановивши один тариф на всю державу, фактично стимулювали б тих, хто нічого не робив. Єдиний тариф встановлювати не можна. В кожному місті різні технології виготовлення тієї продукції, яку ми називаємо комунальною послугою. Вода в кожне місто підходить по різних джерелах. У одному місті вода береться безпосередньо в самому місті, а є міста, де треба тягнути воду за 400 км. Відповідно, затрати різні, а значить – і тарифи мають бути різними.

**Світлана Орловська:** Тобто, це будуть встановлюватися не єдині тарифи, а єдина методика обрахунку тарифів?

**Мирослав Пітцик:** Так.

**Світлана Орловська:** Такий крок є перспективним для України?

**Мирослав Пітцик:** Однозначно.

**Світлана Орловська:** Виходить, що з органів місцевого самоврядування знято головний біль?

**Мирослав Пітцик:** Так.

**Світлана Орловська:** Заступник Голови Верховної Ради України Микола Томенко вважає, що формування бюджету на 2012 рік повинно перейти у відкриту площину. Він говорить про те, що поза бюджетним процесом залишається вся система місцевого самоврядування. Яка роль місцевого самоврядування у формуванні бюджету?

**Мирослав Пітцик:** Є певні процедури в державі, які історично склалися при формуванні бюджету. Коли готова перша ітерація бюджету – тоді до Мінфіну з'їжджаються представники областей. Вони уточнюють показники, які сьогодні запропонував бюджет. Я не знаю, що мав на увазі пан Томенко.

**Світлана Орловська:** Він констатував, що поки що підготовкою бюджету займаються виключно чиновники Кабміну та представники обласних адміністрацій.

**Мирослав Пітцик:** Я думаю, що це перша ітерація. А можливо, він має більше інформації. Я останньою інформацією не володію, але знаю, що цей процес уточнення починається з вересня. Ще час не настав для активної роботи над бюджетом. Це один напрямок.

Друге – відповідно до чинного Закону «Про об'єднання органів місцевого самоврядування» обов'язково повинні бути проведені переговори між Міністерством фінансів та представниками асоціацій. Також повинен бути підписаний відповідний протокол – наскільки ми погоджуємо ту пропозицію по бюджету, яка стосується

місцевого самоврядування. Цей протокол є невід'ємною складовою частиною бюджету, який потрапить у Верховну Раду. Там і депутати повинні глянути на наш протокол. Якщо ми його підпишемо без зауважень, то бюджет вдалий для органів місцевого самоврядування. Якщо зазначимо зауваження, то в нас буде прохання до народних депутатів допомогти нам внести відповідні корективи, на яких ми будемо наполягати.

**Світлана Орловська:** У бюджеті 2011 року були враховані потреби та інтереси місцевих громад?

**Мирослав Пітцик:** Абсолютно ні. Тому що якось дуже боязко відносився Мінфін до консультацій з органами місцевого самоврядування. Але ми настояли на своєму, звернулися до Прем'єр-міністра з тим, що Мінфін ігнорує окремі норми Закону «Про асоціації», і сіли за стіл переговорів. Переговорами це назвати важко. Скоріше, у нас був монолог з боку Мінфіну – що він вважає за необхідне закласти для органів місцевого самоврядування в бюджеті. Ми пробували заперечити, адже дефіцит місцевих бюджетів складає 20 млрд. гривень.

Я знаю, що вже є проблеми з виконанням бюджету цього року. Є міста, які не мають чим профінансувати до кінця року майже два місяці. Хоча вже вносилися корективи до бюджету. Тоді нас не послушали. Але пройшов час і зрозуміли, що ми були праві. І уряд був змушений внести корективи в бюджет. Я знаю, що ці корективи не покрили всіх необхідних видатків по мінімуму. Тому, мабуть, прийдеться знову вносити корективи. Але для суспільства це виглядає так, що не на вимогу органів місцевого самоврядування повертають те, що не додали, а що це ініціатива уряду – дати додаткові ресурси.

**Світлана Орловська:** Роль і сутність місцевого самоврядування – яким воно має бути і яким воно є в Україні?

**Мирослав Пітцик:** 7-го грудня 1990-го року був прийнятий перший Закон «Про місцеве самоврядування». А держава у нас

з'явилася в 1991 році. Дуже приємно, що Ви згадали, що в нас минулого року теж був ювілей.

Для того, щоб зрозуміти, чого ми досягли, треба зрозуміти, в першу чергу, для чого взагалі місцеве самоврядування в державі. Є три обов'язкових функції, які повинно виконувати місцеве самоврядування в державі.

Перша функція – воно повинно створити сприятливе життєве середовище кожній людині в тому населеному пункті, за яке відповідає. Це і благоустрій, і гарна дорога, і гарний тротуар, і фасад будівлі, і дах, який би не тік, і світло, щоб було в під'їзді та на вулиці, і щоб чистий автобус був. Тобто багато функцій, без яких людина на сьогодні не може обійтись. За це все відповідає місцеве самоврядування у всіх державах світу.

Друга функція – економічний розвиток держави. Місцеве самоврядування – це осередки, які самостійно дбають про те, щоб залучити в кожний населений пункт інвестиції. Оскільки людям, окрім сприятливого життєвого середовища у місті, потрібна ще й робота. Ті доходи, що йдуть в кожну родину, також йдуть у вигляді податків до місцевих бюджетів. В усіх країнах світу місцеве самоврядування, крім того, що опікується внутрішньою міською інфраструктурою, ще їздить по всьому світу, шукає добрих інвесторів, які швидко зможуть налагодити виробництво і дати додаткові робочі місця своїм людям.

Третя функція – це критерій визначення рівня демократії в державі. Тобто, рівень демократії визначається рівнем розвитку місцевого самоврядування.

У Китаї, наприклад, зробили вільні економічні зони. А вільні економічні зони по своїй суті – це той самий інститут місцевого самоврядування. Тобто, є певна територіальна влада, правда, не обрана народом, але вона має настільки багато самостійних прав, що економічний ефект відразу стає відчутним. Я спеціально їздив, вивчав сутність вільних економічних зон. Я рекомендував би нашим реформаторам запровадити в нас цей механізм економічних свобод на рівні місцевого самоврядування. В Китаї фактично одна людина на

відповідній території приймає всі рішення від виділення землі до визначення підприємства, яке заходить, і несе персональну відповідальність. Тому, коли бізнес приходить в Китай, він знає, що є невеликий офіс, де є людина, яка виділить землю, погодить проект і більше ніхто з державних чиновників не буде морочити 2 чи 3 роки голову цьому бізнесмену, поки він не почне займатися виробництвом. Він починає будувати через тиждень після того, як написав заяву, що він хоче в цій вільній економічній зоні почати своє виробництво. Тому там таке активне зростання.

Поляки пішли іншим шляхом – економічне зростання в державі підняли через місцеве самоврядування.

**Світлана Орловська:** В Україні місцеве самоврядування має достатньо повноважень?

**Мирослав Пітцик:** Ми не жаліємося на кількість повноважень. Хоча зараз ті повноваження, які ще давали хоч трохи додаткових ресурсів до місцевих бюджетів, знову централізуються.

**Світлана Орловська:** Які саме?

**Мирослав Пітцик:** По-перше – БТІ. Як би на них ми не скаржилися, але це, все таки, були комунальні підприємства, які робили вкрай важливу та добру справу для міста. Це самоокупні комунальні підприємства, які платили в бюджет. Сьогодні держава хоче забрати БТІ під опіку Міністерства юстиції.

По-друге, органи місцевого самоврядування мали вплив на те, що відбувалося з будівництвом в місті. Сьогодні вони усунуті від цього. Є територія, за яку відповідає місцеве самоврядування, але хто і що будує на ній – вже ніяк не стосується місцевого самоврядування. У Києві є ряд мікрорайонів, де нема ніякої соціальної інфраструктури. Дітей треба в школу, садочок, на спортивні майданчики відвозити в інший район. Про це бізнес сьогодні не думає, бо це зайві затрати коштів для них. Раніше, коли бізнес розпочинав будівництво квадратних

метрів, то укладалася спеціальна угода, щоб певна частина ресурсів від квартири йшла на будівництво садочку, школи чи на прокладання нових мереж. Сьогодні це повноваження в нас забрали. Таким чином, впливати на майбутній розвиток соціальної інфраструктури в місті місцеве самоврядування сьогодні вже не може.

**Світлана Орловська:** У кого люди зможуть спитати за тарифи, якщо раніше вони могли нарікати та звертатися до органів місцевого самоврядування?

**Мирослав Пітцик:** Тепер треба йти до уряду. І по забудові так само. По земельному кадастру також така проблема буде. Раніше місцева рада виділяла земельну ділянку і вносила записи в певні книги, базу даних і видавала відповідний акт. Сьогодні це питання майже вирішено. Від нас забирають це повноваження органи Держкомзему. Тепер з питань земельних актів треба ходити в Міністерство.

**Світлана Орловська:** Що залишається органам місцевого самоврядування?

**Мирослав Пітцик:** Тільки відповідальність.

**Світлана Орловська:** За що?

**Мирослав Пітцик:** Конституцію і закони ніхто не відміняв, відповідальність за стан у місті – за комунальні дороги, ліфти, під'їзди, громадський транспорт. За це все залишається відповідальність, а щось змінити якісно, на жаль, ресурсів сьогодні стає все менше. Повноваження, які давали хоч трошки ресурсу для міста, і ті забираються. Зараз пішов період бізнес-проектів. Якщо якийсь бізнесмен бачить, що є у місцевого самоврядування певний ресурс, щоб розгорнути свій бізнес, однозначно ці повноваження перекидаються на державу. А там вони розминаються на приватні структури.

**Світлана Орловська:** Чи відчувається децентралізація у нас в державі?

**Мирослав Пітцик:** На жаль, ні. Ми готові

віддати повноваження, які стосуються соціального захисту. Але їх не забирають. Навпаки, перекидають ще більше, причому даючи лише 70 % коштів, потрібних на їх реалізацію.

**Світлана Орловська:** До чого сьогодні зводиться роль місцевого самоврядування? На що воно може впливати?

**Мирослав Пітцик:** Є невеличкі ресурси, які сьогодні дозволяють худо-бідно утримати інфраструктуру, не зруйнувавши її. Десь і трава скоситься, десь і посадять квіти, латають ямку на дорозі. Але немає тих ресурсів, які дають можливість розвитку. Кожне підприємство, якщо воно не вкладає 30% ресурсів, якими опікується, в розвиток, просто з часом стає банкрутом.

На сьогодні наші міста фактично в стані банкрутства. Я не знаю, чи ще є якийсь запас ресурсів. Попередня зима нас просто помилувала. Нещодавно Міністр надзвичайних ситуацій на запитання, що в нас найнебезпечніше, не згадав склади з бое-

припасами чи хімічні склади з міндобривами, а назвав комунальну сферу. Сьогодні найбільш техногенно небезпечніша галузь – це житлово-комунальне господарство. Звичайно, хотілося б все оновити. Але, на жаль, ні позичити грошей неможна, тому що встановлені певні державні бар'єри, ні з бюджету взяти кошти, бо їх там нема. Я інколи жартую, що нам треба оголосити війну ЄС та здатися в полон. Можливо, тоді вони нам поміняють існуючу комунальну інфраструктуру, як це зробили у всіх інших країнах, що вступили до Євросоюзу, оскільки відповідно до стандартів ЄС - кожен громадянин повинен почувати себе комфортно, в будь-якій країні, яка є членом ЄС. Тому, коли країна стає кандидатом в члени Євросоюзу, то в першу чергу змінюється комунальна інфраструктура, а якість комунальних послуг доводиться до рівня країн ЄС.

30 серпня 2011 року  
За матеріалами сайту  
[www.radioera.com.ua](http://www.radioera.com.ua)