

*Матвієнко Анатолій Сергійович, к. політ. н.,
народний депутат України*

РОЗУКРУПНЕННЯ РАЙОНІВ ЯК ШЛЯХ ДО ФОРМУВАННЯ ДІЄЗДАТНИХ ГРОМАД

На нашу думку, на сучасному етапі можна виділити три варіанти формування дієздатних громад. Згідно з першим, за основу адміністративно-територіальної одиниці базового рівня взято існуючий район, як це було реалізовано в Литві, тоді кількість громад становитиме близько 600 (існуючі райони та райони у містах) одиниць. В цьому випадку залишається без змін існуюча соціальна мережа (школи, лікарні, заклади соціального захисту), центри надання адміністративних послуг, мережа державних органів (пенсійний фонд, податкова адміністрація, казначейство тощо). А зміни в місцевих органах публічної влади будуть незначними: службовці з районної державної адміністрації перейдуть до органу місцевого самоврядування базового рівня. Можна очікувати зменшення працівників органів місцевого самоврядування за рахунок скорочення посадових осіб сільських, селищних рад, а отже, вивільнений ресурс може бути спрямований на підвищення заробітної плати.

Оскільки центри нових територіальних громад будуть створені на базі районних центрів, то існуюча інфраструктура соціальної сфери та органів державної влади, а також видатки на її утримання збережуться на тому самому рівні. Перевагами даного варіанту є швидкість і низька вартість реформування, а негативними наслідками – збереження існуючих диспропорцій (райони дуже відрізняються за кількістю населення), втрата низки сіл, які є потенційними центрами розвитку, і знелюднення окремих територій.

Другий варіант передбачає радикальну зміну адміністративно-територіального устрою, в основу якого покладено принцип добровільного об'єднання територіальних громад. Очікується, що в результаті буде створено 1300–1400 територіальних громад, з яких 177 – на базі міст обласного значення. У містах обласного значення мережа закладів та кількість службовців органів місцевого значення не зміниться. В інших 1203 територіальних громадах необхідно буде створити нову інфраструктуру соціальної сфери, державних органів (пенсійний фонд, податкова адміністрація, казначейство тощо) та сформувати нові адміністративно-управлінські апарати як органів місцевого самоврядування, так і органів державної влади. Орієнтовні витрати на формування додаткової мережі таких закладів становитимуть близько 12,8 млрд. грн. Очевидно, що така ціна є надто високою в умовах економічної кризи та ведення бойових дій на сході країни і територіальні громади навряд чи погодяться на таке добровільне об'єднання.

Третій варіант передбачає розукрупнення районів, в яких має проживати не менше 10 тис. осіб, і створення на базі існуючих кількох додаткових одиниць. Рішення у кожному випадку прийматиметься з огляду на площу, кількість населення та інфраструктурну систему конкретного об'єкта. Нова

територіальна громада, створена на основі населеного пункту, що не є районним центром, може утворитися лише за умови наявності на її території всієї необхідної інфраструктури та фінансових ресурсів у її бюджеті для утримання. Орієнтовно таких громад буде утворено близько 900.

В результаті проведення реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування змін (адміністративних та територіальних) зазнають в основному території, охоплені районами. У разі зміни адміністративно-територіального устрою, в основу якого покладено принцип визначення адміністративних центрів територіальних громад базового рівня на основі 30-хвилинної доступності надання основних публічних послуг, буде створено 1300-1400 територіальних громад, з них на базі міст обласного значення – 177. Очікується, що в містах обласного значення кількість службовців органів місцевого значення не зміниться. В інших 1200 територіальних громадах необхідно буде створити нові управлінські органи.

До переваг такої моделі слід віднести те, що послуги не віддаляються від мешканців, як це фактично має місце у ході об'єднання громад, а наближаються до них, що сприятиме позитивному ставленню громадян до такої реформи. Подібна схема адміністративно-територіального устрою функціонувала у 1930–1950-х роках, тому це не є чимось принципово новим, на відміну від великих громад, а лише поверненням до історичної спадщини, як це було у випадку відродження гмін у сучасній Польщі. В ході такої реформи ми не вживаємо слова «ліквідація», оскільки йдеться про появу нових додаткових районів, а не про фактичне розчинення однієї громади в іншій, чому сприяє процес укрупнення муніципалітетів. Іншими словами, така реформа зустрине значно менше негативної реакції з боку мешканців, ніж ліквідація цілої низки територіальних громад у результаті їх об'єднання.

Розукрупнення районів здатне подолати спротив реформам серед сільських громад, які розташовані навколо великих міст. Нині такі громади мають велику базу податкових надходжень за рахунок того, що багато забезпечених громадян працюють у місті, але проживають у передмісті. Тому приміські територіальні громади можуть розраховувати на значні надходження від оподаткування їх майна, від продажу підакцизних товарів (бензину на заправках, тютюнових і алкогольних товарів у торговельних закладах тощо). У випадку об'єднання з містом вони втратять можливість розпоряджатися на власний розсуд значними фінансовими ресурсами і перетворяться на додаток до більшої міської громади.

Безумовною перевагою даної моделі є досить швидкі темпи її реалізації. Якщо об'єднання громад може тривати місяцями, то рішення про утворення нових районів на своєму засіданні приймає Верховна Рада України, і чергові вибори до органів місцевого самоврядування 25 жовтня 2015 року можна було провести відповідно до нової системи адміністративно-територіального устрою.

Такий крок вимагатиме внесення змін лише до окремих Конституції України, а не перегляду цілих розділів Основного Закону.

Серед позитивних моментів цього варіанту слід згадати і значно менші фінансові витрати, ніж у випадку добровільного об'єднання територіальних громад:

- кількість новоутворених районів буде меншою, ніж укрупнених територіальних громад;

- не потрібно виплачувати компенсації звільненим у результаті об'єднання громад службовцям органам місцевого самоврядування, бо у випадку створення нових районів вони не втратять роботи.

Більше того, робота у районних органах місцевого самоврядування є більш привабливою, ніж на рівні територіальних громад. Тому посилення конкуренції за робочі місця у новостворених районах сприятиме підвищенню рівня кваліфікації чиновників.

Крім того, цей варіант не потребує виділення додаткових ресурсів для формування інфраструктури, що має місце в ході реалізації попередньої моделі, при тому, що мета – максимальне наближення публічних послуг до споживачів – також буде досягнута.

Після реалізації реформи у сільських населених пунктах мешканці можуть обрати старосту та раду, але виключно як органи самоорганізації населення, спосіб формування і повноваження яких будуть визначені у новій редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення». Таким інститутам у населених пунктах можна, окрім власних повноважень, делегувати і певні повноваження органів місцевого самоврядування в межах розукрупненого району.

Пропонована нами модель дає можливість вирішити проблему закріплення землі. Адже район, що нині фактично розпоряджається землею, яка не належить територіальним громадам, стає базовим рівнем місцевого самоврядування, і таким чином вирішується питання повсюдності місцевого самоврядування.

Оскільки розукрупнений район не зможе надавати повний перелік послуг, то 10-15 таких одиниць буде об'єднано в округу, що забезпечуватиме надання освітніх, медичних, податкових, управлінських, судовських, правоохоронних послуг. Тобто така округа, межі якої можуть співпадати з виборчим округом, буде лише адміністративною, а не територіальною одиницею. При цьому перелічені вище послуги надаватимуться не в одному з населених пунктів, а можуть бути розпорошені по території округи, що сприятиме їй більш рівномірному розвитку і реалізації принципу справедливості щодо усіх її мешканців.

Отже, з огляду на обмеженість фінансових і часових ресурсів проведення реформи та необхідність забезпечення соціальної стабільності найбільш оптимальною моделлю реформи адміністративно-територіального устрою України є варіант, що передбачає в якості базової адміністративно-територіальної одиниці розукрупнений район. Цей варіант дасть змогу в стислі строки, до проведення чергових виборів до органів місцевого самоврядування, здійснити поділ існуючих районів та створити на їх основі територіальні

громади базового рівня з метою наближення надання основних адміністративних послуг для населення.

Протягом наступних п'яти років можна буде створити необхідну інфраструктуру та завершити повноцінну адміністративно-територіальну реформу, облаштувавши насамперед базовий рівень.

У результаті реалізації реформи в Україні сформується двохрівнева система адміністративно-територіального устрою, яка оптимізує структуру місцевого самоврядування:

I) громада-район – базовий рівень територіальної організації держави (орієнтовна кількість – 900);

II) область – другий рівень.

Передбачається також існування міст зі статусом округи (100–800 тис. осіб) та регіону (понад 800 тис. осіб), що буде закріплено у Конституції та відповідних законах України. Завдяки цьому великі міста зі статусом регіону будуть виведені зі складу області, що дасть змогу зменшити диспропорції між нинішніми областями щодо кількості населення.

*Орленко Микола Іванович, Герой України, к. т. н.,
корпорація «Укрреставрація»*

РЕСТАВРАЦІЯ І ВІДТВОРЕННЯ ПАМ'ЯТОК В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Питання реставрації та охорони історико-культурної спадщини давно переросло до рівня складної філософської, соціальної та морально-етичної проблеми. Очевидним став той факт, що розглядати реставрацію лише з науково-технічного боку і обмежуватись лише виробленням конкретних методик виконання реставраційних та консерваційних робіт означало б принизити ту надзвичайно важливу і відповідальну роль, яку відіграє реставрація на сучасному етапі розвитку суспільства. Без усвідомлення філософського контексту, який стоїть за відтворенням видатних пам'яток, незрозумілою стає сама потреба в реставрації як показнику рівня цивілізованості суспільства і людства в цілому.

Процвітання країни залежить не тільки від економічних чинників і міри демократичності держави, але й від рівня свідомості народу, культурного рівня нації і ставлення до культурно-мистецького надбання минулих поколінь. Як справедливо засвідчили уроки історії, не може бути процвітаючої високорозвиненої держави з високим економічним рівнем життя населення там, де немає глибокого усвідомлення ролі духовних і культурно-світоглядних факторів в процесі становлення та розвитку суспільства.

На сьогодні прийнято ряд міжнародних правових документів в галузі охорони та реставрації культурно-мистецької спадщини, які є основою і базисом для проведення консерваційних і реставраційних робіт на пам'ятках