



# ВІСНИК

## Центральної виборчої комісії

№2 (12) • Червень • 2008

### ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО

коментарі науковців

оцінки експертів

роз'яснення фахівців

актуальні інтерв'ю

### ЮРИДИЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ

### МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

### ЗВ'ЯЗКИ З РЕГІОНАМИ

### ДИСКУСІЇ, ПОЛЕМІКА

### ПРАВОВА КУЛЬТУРА

### ОСВІТНІ ПРОГРАМИ

### ЗВОРОТНИЙ ЗВ'ЯЗОК

*2 липня 2008 року відбулась відкрита нарада членів Центральної виборчої комісії, на якій було обговорено ситуацію зі створення*

## ***ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ***

Володимир ШАПОВАЛ

*Робота зі створення Державного реєстру виборців має бути доведена до кінця і вчасно*

## ***МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ: ПРАКТИЧНІ КРОКИ ЧИ ІМІТАЦІЯ РУХУ?***

Олександр ШЕЛЕСТОВ

*Система виборів депутатів районних і обласних рад: сучасний стан та перспективи розвитку*

Тамара ІВАНОВА

*Підвищення кваліфікації державних службовців: розробка ефективної кадрової політики державного управління та місцевого самоврядування*

# ВІСНИК

## Центральної виборчої комісії

№ 2 (12) • Червень • 2008

Загальнодержавне офіційне,  
нормативно-правове, інформаційне видання

**Засновник і видавець: Центральна виборча комісія**

Виходить щокварталу. Мова видання – українська. Видається відповідно до Закону України «Про Центральну виборчу комісію»

Зарєстрований Державним комітетом телебачення і радіомовлення України 20 вересня 2005 року  
Свідоцтво про державну реєстрацію серії КВ №10423

Відповідно до постанови Президії ВАК України від 14 червня 2007 року №3-05/6 наукові статті, опубліковані в журналі «Вісник Центральної виборчої комісії», зараховуються як фахові в галузі юридичних наук

### Редакційна колегія:

МАГЕРА А.Й.  
(ГОЛОВА)

АСТАХОВА Т.В.  
ДАВИДОВИЧ Я.В.  
ДАНИЛЕВСЬКИЙ Ю.М.  
ДОНЧЕНКО Ю.Г.  
ЖИДЕНКО І.Г.  
КАВУН М.Г.  
КІВАЛОВ С.В.  
КЛЮЧКОВСЬКИЙ Ю.Б.  
КОЗЮБРА М.І.  
КОЛОДІЙ А.М.  
ЛУКАШ Т.Л.  
МЕЛЬНИК М.І.  
ОХЕНДОВСЬКИЙ М.В.  
ПИСАРЕНКО А.А.  
РАЙКОВСЬКИЙ Б.С.  
РЯБЕЦЬ М.М.  
УСЕНКО-ЧОРНА Ж.І.  
ЧУПАХІН О.М.  
ШАПОВАЛ В.М.  
ШВЕЦЬ Ю.В.  
ШЕЛЕСТОВ О.М.  
ШЕЛУДЬКО В.Є.

Головний редактор СЕРЕДА В.Я.

### Адреса редакції:

01196, м. Київ, пл. Лесі Українки, 1, кімн. 303.  
Тел.: 286-86-15; 256-81-77; 256-81-73

**WEB-сторінка: [www.cvk.gov.ua](http://www.cvk.gov.ua)**

Над номером працювали:

Андрієнко В.А., Богатов І.Л., Дондик М.І.,  
Король В.Г., Луконіна В.О., Макаруч Є.А.,  
Онищенко Н.В., Осадчук О.О., Погонюк В.А.,  
Савчук М.Ю., Сом В.М., Стріганов В.М.,  
Суярко С.М., Хіверенко К.О., Шарикова З.К.

Передрук опублікованих у «Віснику Центральної виборчої комісії» матеріалів чи використання зазначених у виданні відомостей дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації. Факт подання автором матеріалів означає його згоду на їхнє опублікування після редактування.

Журнал може публікувати матеріали, не поділяючи точки зору автора.  
Редакція не несе відповідальності за недостовірну інформацію, подану автором.

Надруковано підприємством з іноземними інвестиціями

«Інтертехнологія» ТОВ  
01054 м. Київ, вул. Воровського, 34-г  
тел.: (044) 486-59-26; 486-59-28

Тираж 1000 прим.

## З ОФІЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

- 4 Виступи членів Центральної виборчої комісії на відкритій нараді з питань створення Державного реєстру виборців
- 12 Протокольне рішення Про звернення до Окружного адміністративного суду міста Києва
- 14 Адміністративний позов Про визнання протиправним припису Генеральної прокуратури України від 23 червня 2008 року № 0711/1-219 вих.

## ПОДІЇ. ЗАХОДИ. КОМЕНТАРІ

- 18 Запровадження Державного реєстру виборців у полі зору міжнародної спільноти
- 19 IFES – про вдосконалення виборчого законодавства

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ

*Олександр ВЛАСЕНКО*

- 20 Місцева демократія: практичні кроки чи імітація руху?

*Микола ПУХТИНСЬКИЙ*

- 22 Оновлення Конституції України та регулювання суспільних відносин у частині територіальної організації влади та місцевого самоврядування

*Анатолій ТКАЧУК*

- 28 Місцеве самоврядування: на часі кардинальні зміни

*Олександр ШЕЛЕСТОВ*

- 32 Система виборів депутатів районних і обласних рад: сучасний стан та перспективи розвитку

*Олександр МОЛОДЦОВ*

- 34 Публічно-управлінські інновації у системі місцевого самоврядування

*Віктор КРАВЧЕНКО*

- 38 Проблеми адаптації законодавства України до стандартів і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ

*Ігор ДРОБОТ*

- 42 Проблеми гарантування місцевого самоврядування в умовах вітчизняного державотворення

*Олександр БАТАНОВ*

- 51 Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки

*Мирон ЛЕСЕЧКО, Орестова СИДОРЧУК*

- 58 Значення соціального капіталу в організації місцевого самоврядування

*Сергій ДЕРЕВ'ЯНКО*

- 65 Проблеми нормативно-правового регулювання джерел фінансування місцевих референдумів

*Тамара ІВАНОВА*

- 72 Система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: сучасний стан і перспективи розвитку

*Ярослав ЖУРАВЕЛЬ*

- 76 Особливості правового закріплення вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови

*Сергій КРУШАНОВСЬКИЙ*

- 79 Асоціації органів місцевого самоврядування України як елемент децентралізованої системи влади

*Тетяна ЩЕРБАНЬ*

- 84 Підвищення значення та ролі органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування

## МІЖНАРОДНІ ЗВ'ЯЗКИ

*Золтан ТОТ*

- 92 Демократія не может развиваться в экономически отсталых странах

## ХРОНОЛОГІЯ ВИБОРІВ

- 96 Вибори за кордоном

## ПЕРЕЛІК ПОСТАНОВ Центральної виборчої комісії з питань запровадження Державного реєстру виборців

Про подання щодо обсягів фінансування видатків на первинне наповнення та первинне уточнення Державного реєстру виборців від 30 квітня 2007 року № 24

Про Службу розпорядника Державного реєстру виборців від 26 травня 2007 року №34

Про структуру і чисельність Секретаріату, патронатної служби, Служби розпорядника Державного реєстру виборців та автогосподарства Центральної виборчої комісії від 30 травня 2007 року № 41

Про погодження проектів Типового положення про регіональний орган (відділ) адміністрування Державного реєстру виборців та Типового положення про орган (відділ) ведення Державного реєстру виборців від 31 травня 2007 року № 43

Про погодження проектів Порядку утворення органів ведення Державного реєстру виборців та Порядку утворення регіональних органів адміністрування Державного реєстру виборців від 25 червня 2007 року № 50

Про систему класифікацій, необхідну для функціонування Державного реєстру виборців від 25 червня 2007 року № 51

Про затвердження Кошторису Центральної виборчої комісії за бюджетною програмою 6731050 «Первинне формування та первинне уточнення Державного реєстру виборців» на 2007 рік та подання щодо додаткового фінансування видатків за цією бюджетною програмою від 06 серпня 2007 року № 72

Про затвердження Технічного завдання на створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» від 17 вересня 2007 року № 392

Протокольне рішення Центральної виборчої комісії «Про затвердження проектно-кошторисної документації на створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» від 17 вересня 2007 року № 5

Про структуру і чисельність Секретаріату, патронатної служби, Служби розпорядника Державного реєстру виборців та автогосподарства Центральної виборчої комісії від 17 грудня 2007 року № 568

Про вимоги до приміщень відділів ведення Державного реєстру виборців та про норми забезпечення засобами зв'язку, обладнанням, інвентарем, оргтехнікою від 20 грудня 2007 року № 572

Про примірні зразки та опис печаток, вивіски відділів ведення Державного реєстру виборців від 27 грудня 2007 року № 577

Про форми подань відомостей про виборців (осіб), на підставі яких здійснюється періодичне поновлення персональних даних Державного реєстру виборців від 27 грудня 2007 року № 578

Про затвердження Кошторису Центральної виборчої комісії на виконання бюджетної програми «Первинне формування та первинне уточнення Державного реєстру виборців» на 2008 рік від 22 лютого 2008 року №8

Про звернення до Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України щодо забезпечення умов для реалізації Закону України «Про Державний реєстр виборців» від 11 квітня 2008 року № 15

Про форми заяви щодо включення до Державного реєстру виборців, довідки про включення виборця до Державного реєстру виборців, повідомлення про уточнення персональних даних Державного реєстру виборців від 17 квітня 2008 року № 19

Про проект Технічного завдання на створення комплексної системи захисту інформації в автоматизованій інформаційно-телекомунікаційній системі «Державний реєстр виборців» від 25 квітня 2008 року № 21

Про затвердження Технічного завдання на створення комплексної системи захисту інформації в автоматизованій інформаційно-телекомунікаційній системі «Державний реєстр виборців» від 29 травня 2008 року № 39

# Центральна виборча комісія виконує покладені на неї завдання щодо своєчасного запровадження Державного реєстру виборців

*2 липня 2008 року відбулась відкрита нарада членів Центральної виборчої комісії, на якій були присутні представники засобів масової інформації, міжнародних та громадських організацій. Провів нараду Голова Комісії Володимир Шаповал. На зібранні обговорено ситуацію, що склалася на цей час зі створенням Державного реєстру виборців.*

– Центральна виборча комісія має всі можливості створити Державний реєстр виборців до визначеного строку – 15 грудня 2008 року, – повідомив у ході розширеної наради Голова Центральної виборчої комісії Володимир Шаповал. – Робота зі створення Державного реєстру виборців має бути доведена до кінця і вчасно. Ми не зірвали жодного етапу створення Реєстру виборців, встановленого Кабінетом Міністрів.

Комісія зацікавлена в тому, щоб інформація про хід роботи над створенням Реєстру і все, що відбувається навколо цього процесу, було відоме якомога ширшому загалу громадян.

Відтак необхідно дати повну й максимально об'єктивну інформацію про стан справ щодо запровадження Державного реєстру виборців – з тим, щоб нею володіли не тільки ми, а й почуло все суспільство.



## ВИСТУПИ ЧЛЕНІВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ НА ВІДКРИТІЙ НАРАДІ З ПИТАНЬ СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ

**ШАПОВАЛ В.М.,**  
*Голова Центральної виборчої комісії*

Шановні колеги, шановні присутні!

Як анонсувалося, ми проведемо відкриту нараду членів Центральної виборчої комісії, мета якої – проаналізувати ситуацію, що склалася зі створенням Державного реєстру виборців та реалізацією Центральною виборчою комісією відповідного Закону України.

Оскільки ці питання є актуальними не лише для нас як безпосередньо службові, а й для суспільства – як гостро політичні, ми вирішили запросити на нараду представників засобів масової інформації.

У мене як у Голови Центральної виборчої комісії і у моїх колег (адже над цим питанням ми працюємо колегіально) складається така думка, що наявні проблеми щодо створення Державного реєстру виборців мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Причому деякі суб'єктивні чинники цих проблем виникають поза межами Центральної виборчої комісії. Відтак ми намагатимемось докладно довести ситуацію до відома присутніх, тому прошу висловитися з цього питання всіх членів Комісії.

**УСЕНКО-ЧОРНА Ж.І.,**  
*заступник Голови Центральної виборчої комісії*

Шановні колеги, шановні присутні!

Проблема створення в Україні Державного реєстру виборців має свою історію, і, власне, почати варто з неї. Ще під час президентських виборів 2004 року тема списків виборців вкарбувалась у суспільну свідомість як одна з найбільш резонансних, болючих і гострих проблем виборчого процесу. Показовою є цифра – лише щодо невиключення громадян до списків виборців до судів було спрямовано більше 127 тисяч позовів.

Крім того, звідусіль, включаючи і міжнародні організації, лунали звинувачення у використанні списків як механізму маніпулювання кількісними характеристиками виборчого корпусу і таким чином спотворення народного волевиявлення.

Відтак, враховуючи необхідність якісних змін у системі державного обліку виборців, ще в 2004 році розпочалася розробка законопроекту про Державний реєстр виборців, у якій активну участь брали представники Центральної виборчої комісії.

Ми зацікавлені в тому, щоб робота над створенням Реєстру і все, що пов'язано з цим процесом, стало відомо якомога ширшому загалу громадян України, оскільки останнім часом складається таке враження, що нам заважають працювати.

Дуже хочеться, щоб робота зі створення Державного реєстру виборців була виконана сповна і вчасно, оскільки чергові вибори Президента України повинні відбутися у 2010 році, а чергові парламентські вибори – у 2012 році, і голосування на цих виборах має проводитися за списками, складеними на базі створеного Державного реєстру виборців. Відтак, якщо Реєстр не буде створений, виникне проблема легітимності наступних виборів.

Шановні колеги, сьогодні нам необхідно окреслити всі проблеми та «вузькі місця» порушеного питання, тобто дати повну і максимально об'єктивну інформацію про стан справ зі створення Державного реєстру виборців з тим, щоб довести її до широкої громадськості.

Уже під час парламентських виборів 2006 року було відпрацьовано основні механізми та технологічні елементи організації обліку виборців – фактично прототип моделі Державного реєстру виборців, які були втілені в законопроекті. Головне, що під час виборів було створено безпрецедентну за обсягами і достовірністю базу даних про громадян, сформовану на магнітних носіях, яка й на сьогодні є найбільш повною й актуальною в Україні.

Зрештою, 22 лютого 2007 року Верховною Радою України було прийнято Закон «Про Державний реєстр виборців», який набрав чинності 1 жовтня 2007 року.

Щойно набувши повноважень розпорядника Реєстру, ще до набрання чинності Законом, Комісія відразу ж розпочала реалізовувати комплекс заходів нормативно-правового, адміністративного, фінансового, матеріально-технічного характеру, спрямованих на запровадження Реєстру.

Так, Комісія прийняла низку – близько двох десятків – актів підзаконного характеру, необхідних для реалізації Закону. Продовження Комісією напрацювання нор-

мативно-правової бази для врегулювання питань ведення Реєстру обумовлюється, зокрема, завершенням формування автоматизованої системи Реєстру, особливості якої необхідно враховувати при розробці відповідних актів.

Попри всі закиди та претензії до Комісії щодо створення Реєстру, слід наголосити на їх абсолютній надуманості та заангажованості. На сьогодні Центральна виборча комісія з власної волі не згаяла жодного дня для вчасного запровадження Реєстру.

Так, у площині адміністрування проекту Україна повністю готова до запровадження Реєстру, оскільки в районних державних адміністраціях, виконавчих органах міських рад відповідно до статті 14 Закону створено всі 755 відділів ведення Реєстру, в обласних державних адміністраціях, містах Києві, Севастополі, в МЗС утворено регіональні органи адміністрування Реєстру. Для розташування органів Реєстру виділені відповідні приміщення та оснащення, штат укомплектовано персоналом, який очікує введення в експлуатацію автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи (АІТС) Державного реєстру виборців.

За змістом Закону і враховуючи, що Реєстр є якісно новим кроком у організації державного обліку громадян, який ґрунтується, передусім, на автоматизації процесів збору, обробки та використання інформації, цілком зрозуміло, що ведення Реєстру без такої системи є неможливим.

Також очевидно, що Центральна виборча комісія фактично вже на 1 жовтня 2007 року не могла миттєво створити, як у казці про Попелюшку, автоматизовану систему Реєстру, яка є складним технологічним проектом. До того ж слід врахувати, що на це необхідно освоїти десятки мільйонів бюджетних коштів.

Водночас слід припинити будь-які спекуляції стосовно строків запровадження Реєстру, оскільки з цього приводу законодавство містить чітку вказівку. Згідно з Прикінцевими положеннями 1 жовтня 2007 року є виключно датою набрання чинності Законом. Інших правових наслідків у зв'язку з цією датою Закон не передбачає. А от стаття 35 Закону встановлює, що порядок та строки формування АІТС Реєстру встановлюються Кабінетом Міністрів України. На виконання цієї норми Закону Урядом затверджено відповідний План заходів, який, власне і є нормативно-правовим актом, що встановлює порядок і строки формування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру, і який Центральна виборча комісія розпочала виконувати. Згідно з цим Планом автоматизована система Реєстру має бути введена в експлуатацію до 15 грудня 2008 року.

Саме на етапі введення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи в експлуатацію ЦВК відповідно до Закону має здійснити первинне формування бази даних Реєстру, після чого доступ до бази даних Реєстру буде надано усім відділам ведення Реєстру.

Наступний крок Центральної виборчої комісії – вста-

новлення строків та порядку первинного уточнення персональних даних Реєстру, яке здійснюватиметься органами ведення Реєстру з поєднанням заходів періодичного поновлення та уточнення персональних даних Реєстру, передбачених відповідно статтями 22 та 23 Закону.

Таким чином, Законом, розпорядженням Уряду чітко врегульовано, в якій послідовності та в які строки мають реалізовуватися заходи щодо формування та запровадження Реєстру.

З іншого боку, слід зазначити, що Центральна виборча комісія з перших кроків реалізації повноважень розпорядника Реєстру стикається з постійними проблемами як об'єктивного характеру, так і відверто штучно створеними. Зокрема, у 2007 році видатки на формування Реєстру були недофінансовані, оскільки виділені 14 млн. 221 тис. грн не забезпечували навіть 20 відсотків потреб. У поточному році проблеми фінансування вирішено – у Держбюджеті на 2008 рік виділено майже 45 млн грн, крім того, відповідно до Плану співпраці з ОБСЄ Комісія отримує міжнародну фінансову допомогу майже на 20 млн грн шляхом поставки комп'ютерної техніки для органів ведення Реєстру.

Однак наявність бюджетного фінансування не гарантувала реалізацію відповідних заходів.

Як відомо, оголошені Комісією 28 вересня 2007 року відкриті торги були відверто заблоковані. При цьому автори судових позовів навіть не спробували узгодити так звані спірні аспекти в тендерній документації, хоча Законом про закупівлі така можливість була передбачена.

Слід наголосити, що до Центральної виборчої комісії жодних пропозицій про внесення змін до тендерної документації від ТОВ «Науково-виробнича фірма «Українські національні інформаційні системи», яке позивається до Центральної виборчої комісії в суді, не надходило, що вочевидь засвідчило плани відвертого блокування створення Реєстру.

Фактично на цьому етапі Комісія зіткнулася з тиском різних комерційних структур, у яких є власні специфічні, інколи абсолютно не сумісні з Законом бачення того, що і як повинна робити Центральна виборча комісія.

Приводом для незадоволення стало і поетапне згідно з визначеним Урядом Планом заходів здійснення закупівель, і ревізія черговості реалізації заходів, яку знову ж таки встановив Уряд, і претензії на поглинання всього обсягу робіт зі створення Реєстру, що, власне, означало б відсторонення ЦВК від виконання функцій розпорядника Реєстру.

Досвід блокування відкритого тендеру у 2007 році засвідчив, що Комісії не дають можливості сформувати Реєстр, самостійно реалізуючи свої функції розпорядника Реєстру без зовнішнього тиску.

При цьому окремі бізнес-компанії розпочали жорстке лобювання своїх інтересів, не приховуючи ультимативної тональності, використовуючи при судовому

оскарженні сумнозвісні Тендерну палату України та Міжвідомчу комісію з питань державних закупівель.

Як наслідок, понад 14 млн бюджетних коштів не було використано, а строки формування автоматизованої системи зірвано.

Таким чином, Центральна виборча комісія змушена була ініціювати перед Урядом питання щодо затвердження нової редакції Плану заходів з відкоригованими строками, який би дав можливість Комісії формувати автоматизовану систему Реєстру в правовому руслі. Так, відповідно до затвердженої Кабінетом Міністрів України 12 березня цього року нової редакції Плану, АІТС Реєстру має бути створена з 14 березня по 15 грудня 2008 року.

До внесення 23 червня протесту Генпрокуратури, Комісія повною мірою забезпечувала реалізацію всіх 14 заходів, передбачених Планом.

З метою забезпечення виконання пункту 1 Плану заходів Комісією укладено договір з АТЗТ «Атлас» на розробку прикладного та програмного забезпечення, який відповідно до статті 35 Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік» було погоджено Міністерством транспорту та зв'язку України у встановленому порядку.

До зупинення дії договору на виконання припису Генпрокуратури, підприємством, яке здійснювало розробку прикладного програмного забезпечення для складання списків виборців під час парламентських виборів 2006 і 2007 років, і які згідно зі статтею 36 Закону використовуватимуться для первинного формування бази даних Реєстру, було виконано значний обсяг роботи.

При цьому слід категорично спростувати будь-які домисли щодо залучення до розробки прикладного програмного забезпечення іноземних компаній. Так само надуманими і безпідставними є звинувачення Комісії у намаганні унеможливити створення автоматизованої системи не на конкурсних засадах, оскільки вартість послуг за цим договором становить менше 8 відсотків загальної вартості проекту, а решта закупівель здійснюється за процедурою відкритих торгів, у тому числі шляхом редукування.

На виконання пункту 8 Плану заходів Центральною виборчою комісією розроблено та затверджено Технічне завдання зі створення комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі, яке погоджено з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України, що також мало ускладнення, обумовлені нав'язуванням Комісії з передбачених Законом підстав використання при веденні Реєстру електронного цифрового підпису.

З метою забезпечення формування телекомунікаційної мережі передачі даних, яка згідно з пунктом 7 Плану заходів має бути створена до 30 вересня цього року, укладено договір з ВАТ «Укртелеком», відповідно до якого цим товариством надаються телекомунікаційні послуги з організації віртуальної приватної мережі для передачі даних між Центральною виборчою комісією та органами ведення Реєстру.

З метою придбання модерного обладнання для відділів ведення реєстру 10 червня 2008 року укладено договір поставки з ТОВ «Кортел».

Варто наголосити, що і в цих випадках до створення Реєстру залучено лише вітчизняні підприємства.

На виконання пункту 9 Плану заходів розроблена Центральною виборчою комісією документація техноробочого проекту комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі Реєстру направлена на погодження до Держспецзв'язку.

Спростовуючи всі закиди на адресу Комісії щодо уникнення конкурентних засад при закупівлі послуг та товарів для формування Реєстру, Центральна виборча комісія ще 3 червня оголосила відкриті торги на закупівлю технічного обладнання серверної кімнати ІТС Реєстру та процедури редукування із закупівлі загальносистемного програмного забезпечення інформаційно-телекомунікаційної системи (участь у другому етапі редукування візьмуть компанії «ЄДАПС» та «Софтлайн»).

І, навпаки, у випадку задоволення вимог позивачів створювалися б справжні загрози для реалізації конкурентних принципів при здійсненні закупівель за державні кошти, оскільки однією з вимог скаржника було здійснення при повному ігноруванні визначених Урядом порядку і строків закупівель, нормативних положень класифікаторів товарів і послуг, цілісної закупівлі з усіх етапів, визначених Планом заходів. Саме в такому випадку роботи з формування автоматизованої системи Реєстру були б зосереджені в руках однієї компанії. Натомість всі інші суб'єкти господарювання були б автоматично відсторонені від можливості брати участь у закупівлях, пов'язаних із виконанням інших (з другого по шостий) етапів Плану заходів. Крім того, Центральна виборча комісія була б відсторонена від закріпленої за нею Законом функції системного інтегратора проекту і фактично була б позбавлена можливості контролювати створення автоматизованої системи Реєстру.

Поряд з цим, проведення окремих тендерів по кожному з етапів Плану заходів, на відміну від цілісної закупівлі, на чому наполягає ТОВ «УНІС» у позові, забезпечить економію бюджетних коштів, оскільки за результатами редукування перемагає учасник, який пропонує для кожного виду закупівель найнижчу ціну.

Таким чином, враховуючи приреченість відкритих торгів через судові оскарження, застосований Комісією підхід щодо звернення до Уряду з пропозицією визначити послуги з розробки прикладного програмного забезпечення спеціальними, був єдиним способом розблокувати формування автоматизованої системи Реєстру.

Незважаючи на припис заступника Генерального прокурора щодо зупинення будь-яких закупівель по першому етапу Плану, інші заходи мають реалізовуватися Центральною виборчою комісією в порядку та у відповідні строки, визначені Урядом.

Так, наступними кроками на виконання пунктів 3 та 6

Плану заходів є оголошення відкритих торгів із закупівлі засобів ідентифікації користувачів системи та закупівлі технічних засобів для створення та введення в експлуатацію інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру.

Водночас необхідно усвідомлювати, що приписом Генпрокуратури створення Реєстру поставлено під серйозну загрозу, – зупинення робіт з розробки програмного забезпечення унеможливує завершення Комісією не лише формування автоматизованої системи, а навіть прийняття необхідних підзаконних актів, оскільки їх розробка потребує врахування особливостей функціонування програмного забезпечення (зокрема, на виконання частини другої статті 11 Закону, ЦВК має затвердити Порядок доступу до бази даних Реєстру, який передбачає персональну відповідальність осіб за ведення Реєстру; частини першої статті 15 – Порядок доступу органу ведення Реєстру до всіх записів Реєстру в режимі читання; частини п'ятої статті 15 – Порядок та форми обліку всіх операцій зміни бази даних Реєстру; частини шостої статті 17 – Порядок здійснення візуального та автоматизованого контролю повноти та коректності персональних даних Реєстру).

З огляду на значущість Реєстру сподіваюся на підтримку позиції Комісії, яка базується на одностайності її членів у питаннях створення Реєстру, та закликаю всіх поставити на перше місце державні інтереси, а не приватні амбіції. На жаль, досі на шляху створення Реєстру Комісія наштовхується лише на перешкоди.

Насамкінець зауважу, що національне законодавство традиційно містило низку норм щодо встановлення особливого порядку закупівлі Центральною виборчою комісією товарів і послуг для забезпечення реалізації виборчих процедур, і жодних інсинуацій з

приводу встановлення спеціального порядку закупівель за рішенням Уряду чи Міжвідомчої комісії ніколи досі не було.

Уявімо, що з приводу виготовлення виборчих бюлетенів комерційні структури почали б обурюватися і діяти, створюючи ситуацію, подібну до «пристрастей» навколо Реєстру, – виборчий процес автоматично був би зірваний.

Створення Реєстру є не менш спеціальним проектом, ніж закупівлі з інших виборчих процедур, цей процес ще більше потребує захисту держави.

Необхідно усвідомлювати, що, відкриваючи сьогодні скриньку Пандори навколо формування Реєстру, держава, нібито забезпечуючи конкуренцію у підприємницькій діяльності, не зможе гарантувати, наприклад, виготовлення бюлетенів. Бо знайдуться бізнесмени, які краще за Центральну виборчу комісію знатимуть, як і які бюлетені друкувати, які встановити ступені захисту, керуючись при цьому власними виробничими можливостями, а потім блокуватимуть діяльність ЦВК, оскаржуючи дії Комісії до суду.

Турбує, що така перспектива може виявитися не гіпертрофованим припущенням, а дійсністю, оскільки прецедент з Реєстром уже створено. Найбільш прикрим у цій ситуації є усвідомлення того, що дії державного органу на виконання встановлених Законом повноважень, які здійснювалися виключно у спосіб, передбачений чинним законодавством, були заблоковані. Слід пам'ятати, що стаття 35 Закону України «Про Державний реєстр виборців» надала Уряду повноваження встановлювати порядок і строки формування автоматизованої системи Реєстру, і саме такого порядку дотримувалася Центральна виборча комісія.

### **ОХЕНДОВСЬКИЙ М.В., член Центральної виборчої комісії**

Шановні колеги!

У 2007 році точилась гостра дискусія навколо законодавчого забезпечення проведення позачергових виборів народних депутатів України. Представники різних політичних сил уже тоді наполягали на тому, що після прийняття Верховною Радою України Закону «Про Державний реєстр виборців» списки виборців можуть складатися лише у передбаченому ним порядку. Застосуванню такого порядку завадило лише те, що згаданий Закон мав набути чинності 1 жовтня 2007 року, при тому, що самі вибори, які стали можливими тільки як наслідок політичного компромісу, були призначені на 30 вересня.

Ще того часу і суспільство, і політикум усвідомили, що будь-які наступні вибори або всеукраїнський референдум мають проводитися виключно на підставі списків, складених з використанням відомостей Державного реєстру виборців. Урешті-решт, Реєстр створюється для того, аби

вперше за 17 років незалежності України дати відповідь на прості, але важливі для організації виборів питання: то скільки ж громадян України мають право голосу, де саме вони проживають, і де (в яких виборчих округах і на яких виборчих дільницях) мають голосувати?

Закон про вибори народних депутатів України у 2007 році було доповнено нормою, згідно з якою складання списків виборців для позачергових виборів депутатів здійснюється з використанням основних механізмів і процедур, визначених Законом України «Про Державний реєстр виборців».

Спроба ще хоча б раз використати на виборах або всеукраїнському референдумі списки, складені за старим порядком місцевими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, без використання Реєстру може делегітимізувати будь-який наступний загальнодержавний виборчий або референдний процес,



навіть якщо він відбуватиметься в умовах відносної суспільної згоди щодо підстав його призначення, і готовності основних політичних сил визнати його результати.

Але сьогодні ми змушені констатувати: якщо найближчим часом не припиняться спроби незаконного, зі штучних підстав, втручання у діяльність Центральної виборчої комісії щодо створення Державного реєстру виборців, Україна не отримає Реєстру не тільки наприкінці цього року, як це передбачено відповідним Планом заходів, а й взагалі у найближчому майбутньому. Не хотілося б, щоб така неприємна новина сприймалася як сенсація напередодні якихось чергових позачергових виборів.

До цього часу Центральна виборча комісія намагалася зробити все від неї залежне для того, щоб Державний реєстр виборців почав наповнюватися первинними відомостями вже наприкінці нинішнього року. Членам Комісії завжди вистачало здорового глузду і відчуття відповідальності для того, щоб не ставити створення Реєстру в залежність від будь-яких політичних процесів, які відбуваються в державі, натомість діяти в цьому питанні як дійсно незалежний державний орган.

На жаль, події останніх місяців наочно свідчать, що хоча абсолютно всі політичні сили та державні органи на словах є прихильниками створення Реєстру, так би мовити, його друзями, однак за такої ситуації, яка склалася навколо його запровадження, йому зовсім не потрібні вороги, аби не бути створеним взагалі.

Не думаю, що сьогодні буде доречно називати якісь імена чи назви державних органів, які, можливо, виконуючи політичне чи економічне замовлення, або за традиційним збігом обставин і те, й інше одночасно, намагаються на найближчі роки поховати Реєстр ще до його народження. Ситуація є надто очевидною, так само, як очевидними є головні персонажі цього сюжету.

Набагато кориснішим та ефективнішим сьогодні було б поговорити про те, якою має бути реакція Центральної виборчої комісії як незалежного державного органу на ті ризики, що загрожують створенню Реєстру. А для цього передусім необхідно ці ризики ідентифікувати. Попередній розвиток подій дає змогу виділити три групи таких ризиків.

### 1. Політичні ризики

Головна політична проблема, на мій погляд, полягає в тому, що в декого склалося стійке враження, що Реєстр створюється начебто однією політичною силою і використовуватиметься для досягнення саме її електоральних цілей. Щоб зрозуміти, чи може це бути правдою, згадаймо, які претензії найчастіше висувалися цьому складові Центральної виборчої комісії з перших днів його роботи минулого року. Це були претензії щодо надто високого рівня політизації роботи нібито внаслідок того, що члени Комісії номінувалися на свої посади політичними силами, представленими у Верховній Раді України. Але якщо погодитись, що такі претензії інколи були справедливими, чи можливо собі хоч на секунду уявити, що всі члени

Комісії в питаннях створення Реєстру займають спільну позицію саме на догоду цій умовній одній політичній силі? А ми вже неодноразово відзначали, що голосування з питань, пов'язаних зі створенням Реєстру, у нас завжди були однаковими. Це, переконаний, є найкращим підтвердженням того, що в цьому контексті Центральна виборча комісія діє саме як незалежний державний орган, покликаний передусім забезпечувати організацію виборів та реалізацію виборчих прав громадян України, абстрагуючись від якихось партійних інтересів.

Звісно, ми не зможемо змінити політичні реалії сучасної Української держави, у якій інколи найвищий рівень взаємної недовіри спостерігається саме серед блоків, що декларують спільність позицій і поглядів. Але цілком у наших силах намагатися переконати і суспільство, і політикум у тому, що Реєстр виборців потрібен саме державі в цілому, незалежно від поточних електоральних рейтингів політичних партій і майбутніх кандидатів на пост Президента, і незалежно від обраних ними стратегій ведення майбутніх виборчих кампаній.

### 2. Економічні ризики

Ні для кого не є секретом, що коли йдеться про Державний реєстр виборців, у деяких українських політиків одразу виникає думка про ті мільйони гривень, які передбачені у Державному бюджеті України на його створення. Звідси спроби нав'язати Центральній виборчій комісії такі технології, як, наприклад, електронний цифровий підпис, використання якого при створенні Реєстру, з одного боку, є недоцільним, але з іншого – може надати комусь можливість начебто з міркувань захисту інформації продати державі продукт, який користується не надто високим попитом на ринку, і змусити державу оплачувати обслуговування Реєстру і використання згаданої технології протягом усього часу його існування, тобто багато років.

Саме з цим пов'язана тривала затримка створення Реєстру у 2007 році, коли всі дії Центральної виборчої комісії із закупівлі необхідного програмного та машинного забезпечення були заблоковані судовими ухвалами, діями сумновідомих Тендерної палати та Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель, а також одного з недобросовісних суб'єктів господарської діяльності. Здавалося б, після погодження технічних завдань на створення компонентів Реєстру з компетентними органами та визначення процедури закупівель за погодженням з Урядом Комісія має всі можливості для того, аби зрушити справу з мертвої точки. Але знову ж – так могло бути лише в ідеальному випадку, вірогідність якого в наших реаліях наближається до нуля.

Як підсумок: 1) рішення Уряду про погодження процедури закупівлі зупинено Президентом України з традиційним одночасним зверненням до Конституційного Суду, швидкість та ефективність розгляду справ у якому вже давно нікого не дивує; 2) Генеральна прокуратура внесла до Центральної виборчої комісії припис фактично про заборону вчинення подальших дій щодо створення Реєстру до вирішення зазначеного питання у Конституційному Суді;

3) виконання укладеного Комісією договору про розробку програмних засобів створення та ведення інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру зупинено внаслідок форс-мажорних обставин.

Зайвим буде запитання: «Кому це вигідно?». Точно – не державі і не її громадянам. Можливо – лише кільком із них. Але чому державні органи дають підстави для сумнівів у тому, що вони працюють задля захисту інтересів суспільства, а не для забезпечення надприбутків окремих політично активних родин?

### 3. Особисті кар'єрні амбіції окремих посадових осіб

Сьогодні менше за все хочеться говорити про роль особистості в історії. Але в цій історії роль окремих особистостей важко обійти увагою. Звичайно, кожен має право вважати, що ту чи іншу справу (організацію вибо-

рів або створення Реєстру) він знає краще за всіх у країні. Можливо, саме так більшість попередників зазвичай ставиться до своїх наступників. Але, на мій погляд, щонайменше безвідповідально використовувати наявні нині повноваження і можливості впливу на прийняття державних рішень для задоволення власних кар'єрних амбіцій з тією лише метою, аби позбавити Центральну виборчу комісію будь-яких можливостей створити Реєстр виборців, а потім її звинуватити у бездіяльності. Для набуття членства в Центральній виборчій комісії є інші, набагато більш гідні та законні шляхи.

Що ми можемо протиставити цим ризикам? Передусім – прозорість нашої роботи і постійне інформування громадськості про просування або подальше гальмування роботи зі створення Реєстру.

### ЛУКАШ Т.Л., секретар Центральної виборчої комісії

Підтримуючи тональність, яку задали мої колеги, і враховуючи незвичний формат нашої сьогоднішньої роботи, а саме відкриту нараду, хотіла б нагадати вам, шановні колеги, а також поінформувати присутніх про деталі теми, що вже порушувалась. Ідеться про судове блокування роботи Комісії зі створення і функціонування Державного реєстру виборців.

Незважаючи на те, що тривав напружений і непростий процес позачергових виборів, Центральна виборча комісія відповідно до Плану заходів, затвердженого Кабінетом Міністрів України 5 вересня 2007 року, виконувала всі необхідні заходи з формування Держреєстру. Зокрема, затвердила Технічне завдання та тендерну документацію.

15 жовтня 2007 року Центральна виборча комісія оголосила проведення тендеру із закупівлі товарів і послуг, визначених у деяких пунктах Плану заходів. Відкриття тендерних пропозицій Центральною виборчою комісією було заплановано на 13 листопада 2007 року.

Однак, не встигнувши отримати жодної тендерної пропозиції, ЦВК натомість отримала судові позови і статус відповідача.

Так, Окружним адміністративним судом міста Києва 31 жовтня та 1 листопада 2007 року були відкриті провадження у двох адміністративних справах за позовами товариства з обмеженою відповідальністю «Науково-виробнича фірма «Українські національні інформаційні системи» до Центральної виборчої комісії.

Цікавий той факт, що в першому позові містились вимоги про визнання протиправною бездіяльності Комісії щодо невиконання нею вимог законодавства України при затвердженні технічного завдання та тендерної документації на створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи (АІТС) «Державний реєстр виборців». До речі, одразу ж після подачі позову підприємство зажадало від суду вжиття заходів забезпечення

позову, якими б Центральній виборчій комісії було заборонено будь-яку закупівлю товарів та послуг зі створення АІТС «Державний реєстр виборців» до вирішення судом справи по суті.

І в другому позові (мабуть, за збігом обставин) фактично оскаржувалась та ж сама тендерна документація на створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців», затверджена рішенням постійного тендерного комітету Центральної виборчої комісії 15 жовтня 2007 року. Тільки цього разу протиправними, на думку позивача, були дії ЦВК.

У зв'язку з поданням таких позовів Центральна виборча комісія змушена була призупинити процедуру закупівлі до вирішення спорів у судовому порядку, про що було повідомлено всіх учасників торгів, як того вимагав Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти».

У цей же період Господарським судом міста Києва 14 листопада 2007 року Центральній виборчій комісії було заборонено вчиняти будь-які дії, спрямовані на проведення процедури закупівлі товарів та послуг зі створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців». Цього разу позов про відміну торгів до суду подала Тендерна палата України.

Зазначені судові справи протягом 2007 року не були розглянуті по суті. Звернувшись за судовим рішенням спору, ТОВ «УНІС» за одним із позовів почало оскаржувати процесуальні ухвали до апеляційного суду (де наразі і знаходиться справа), а за другим позовом просто не з'являлося до суду. Ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва позовну заяву залишено без розгляду у зв'язку з повторною неявкою позивача.

З огляду на вказане та виходячи з положень статті 124 Конституції України, якою передбачено, що судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території

України, Центральна виборча комісія не змогла через зазначені причини здійснити закупівлю навіть частини товарів та послуг, визначених Планом заходів.

Враховуючи закінчення бюджетного періоду і неможливість подальшого використання коштів, виділених на створення Державного реєстру виборців на 2007 рік, постійним тендерним комітетом Центральної виборчої комісії було прийнято рішення від 8 січня 2008 року № 1 «Про визнання торгів із закупівлі товарів і послуг зі створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» такими, що не відбулися».

Скажу більше – чудово розуміючи ситуацію та беручи безпосередню участь у подіях восени 2007 року, ТОВ «УНІС» знову йде до суду. Ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 17 березня 2008 року було відкрито провадження у справі за позовом того ж підприємства «УНІС» до Центральної виборчої комісії про визнання протиправною бездіяльності Комісії щодо незабезпечення організації та проведення закупівлі товарів та послуг зі створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» та щодо невиконання у встановлений строк розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2007 року № 691 «Про затвердження плану заходів, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців».

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 березня 2008 року № 437-р було встановлено нові строки формування інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців.

Відповідно до Плану заходів, затвердженого Кабінетом Міністрів України 12 березня 2008 року, Центральна виборча комісія повинна забезпечити роботи щодо завершен-

ня формування автоматизованої системи Реєстру згідно з графіком, а саме з 14 березня до 15 грудня 2008 року.

На виконання такого плану Комісія 16 червня 2008 року оголосила проведення відкритих торгів із закупівлі технічного обладнання та програмного забезпечення АІТС «Державний реєстр виборців».

Однак з'явилась нова потенційна загроза для створення і функціонування Держреєстру.

26 червня 2008 року керівництво консорціуму «ЄДАПС» через засоби масової інформації фактично звинуватило ЦВК в порушенні законодавства під час створення Держреєстру. При цьому, замість того, щоб надати конкурентоспроможну тендерну пропозицію і взяти участь у торгах, вищезазначена комерційна структура має намір звернутися до суду за захистом їх начебто вже порушених прав.

У 2007 році завдяки подібним судовим позовам товариства з обмеженою відповідальністю «Науково-виробнича фірма «Українські національні інформаційні системи» торги так і не відбулися, і робота зі створення Держреєстру була зупинена.

Відтак судові оскарження, на жаль, систематично використовуються виключно як механізм тиску на Комісію та відвертого блокування створення Реєстру.

Якщо особисті інтереси комерційних структур ще можна пояснити, то є дещо малопопулярне. На, як виявилось, такому непростому тернистому шляху до створення Державного реєстру виборців Центральна виборча комісія продовжує наштовхуватись на нові неприємні сюрпризи. Нещодавно до Комісії надійшов припис Генеральної прокуратури України, який відіграє важливу роль на даному етапі створення та функціонування Держреєстру. Не хочу забирати більше часу і думаю, що хтось із моїх колег зупиниться на цьому детальніше.

### **ШЕЛУДЬКО В.Є., член Центральної виборчої комісії**

Шановні колеги! На продовження сказаного хотів би висловити свої міркування щодо припису Генеральної прокуратури, який, власне, забороняє Центральній виборчій комісії здійснювати свої функції щодо забезпечення формування Реєстру, тобто придбати програмний продукт.

Але спочатку хочу нагадати той час, коли був прийнятий Закон України «Про Державний реєстр виборців». Ми всі тоді розуміли, яку колосальну роботу необхідно виконати, всі усвідомлювали, за що беремося. Але я впевнений – ніхто з нас не міг тоді й передбачити, яка кількість перешкод, іноді сміхотворних, надуманих, але завжди вигаданих хитро і підступно, нас очікує.

Що ж до припису, то його слід розглянути через призму частини першої статті 19 Конституції України, в

якій зазначається, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Виконання вимог статті 35 Закону України «Про Державний реєстр виборців» – це величезний обсяг роботи. Крім того, відповідно до Закону «Про Центральну виборчу комісію» – це наша функція, відтак ніхто цю функцію ніяким чином не може у нас забрати, бо це – Закон. Виникає складна ситуація: з одного боку, згадана норма закону зобов'язує нас здійснювати і забезпечувати формування Реєстру, а з іншого – припис забороняє придбати програмний продукт для створення інформаційної системи Реєстру, фактично забороняє забезпечувати його формування.

І що цікаво – тоді як Конституційний Суд України ще не знайшов підстав для зупинення відповідної діяльності Центральної виборчої комісії, Генеральна прокуратура фактично на випередження або заміну рішення Конституційного Суду надіслала нам свій припис, в якому зазначено, що порушення закону має очевидний характер.

Надуманість цього припису, його штучність також очевидна. Переконали, що його автор не дуже комфортно себе почував, бо в Генеральній прокуратурі працюють професіонали. Навіть якщо ми припустимо, що Конституційний Суд визнає неконституційною зазначену постанову Кабінету Міністрів України, який, власне кажучи, приймав постанову щодо дозволу закупівлі послуг в одного виконавця, все одно Центральна виборча комісія буде змушена в інший спосіб виконувати вимоги статті 35 Закону про Державний реєстр виборців і забезпечувати формування Реєстру.

У цьому зв'язку є цікава резолютивна частина припису, де нам забороняється закупівля будь-яких програмних засобів, необхідних для створення інформаційної системи. Не хочеться вірити, що метою припису є зривання термінів, але в той чи інший спосіб терміни під загрозою зриву саме через цей припис.

Тут виникає низка запитань. Власне, ті ж запитання, які надходять на адресу Центральної виборчої комісії від деяких правоохоронних органів і є спробою втручання у

діяльність Комісії, виникають і у нас. Скажімо, ні в кого немає сумнівів, що в разі зриву термінів створення АІТС «Державний реєстр виборців» наслідки для держави будуть тяжкі. Наголошую на терміні «тяжкі». Якщо так, то можна поставити запитання: «Чи немає раптом у цьому ознак складу злочину?» Скажімо, зловживання службовим становищем у діях тих правоохоронців, «дякуючи» яким, країна не отримує Державний реєстр виборців. Погодьтеся, таке запитання може виникнути, але нам немає кому його поставити. Логічно було б звернутися до Генеральної прокуратури, якщо це стосується злочину. Думаю, що певною мірою наша відкрита нарада із залученням мас-медіа сприятиме вирішенню цього питання. Не хочеться вірити, що справжньою причиною всіх перешкод на шляху створення Реєстру, зокрема цього припису, можуть бути якісь певні економічні інтереси, політична зацікавленість або чийсь кар'єрні устремління. Хоча ми прекрасно знаємо, що є й певні економічні інтереси, і Реєстр не всім потрібен. Одноголосна позиція членів Центральної виборчої комісії добре ілюструє наше ставлення до вирішення проблеми.

Відтак хотів би закінчити свій виступ знову посиланням на конституційну норму, а саме – статтю 60, в якій сказано, що ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази, а за віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність.

### **ЖИДЕНКО І.Г.,** член Центральної виборчої комісії

Шановні учасники наради! Мої колеги вже багато говорили про ситуацію, що склалася навколо Реєстру. Михайло Охендовський спробував класифікувати ризики щодо його нестворення.

На мою думку, насамперед потрібно розглядати політичні ризики. Складається таке враження, що деякі політичні сили та окремі політики просто зацікавлені в блокуванні роботи щодо створення Реєстру – і розглядають це в контексті підготовки до майбутніх виборів, – щоб ці вибори не відбулися прозорим, чесним і демократичним шляхом. Від самого початку набрання чинності Законом України «Про Державний реєстр виборців» Центральна виборча комісія стикається з пере-

понами, які чиняться за допомогою позовів через судові органи, та державні органи, які мали б, навпаки, допомагати у створенні цього Реєстру.

Саме в такому контексті пропоную розглядати ситуацію. По-перше, за мету поставлено не з'ясування якоїсь істини чи зміна способу створення Реєстру, а саме блокування процесу. На це вказують дії, за допомогою яких і створюються ці перепони.

По-друге, такі дії є дискредитуванням Центральної виборчої комісії як державного органу з метою можливого переформатування напередодні наступних виборів, щоб зробити її більш прийнятною для окремих політичних сил та політиків.

### **ШЕЛЕСТОВ О.М.,** член Центральної виборчої комісії

Практично всіма членами Центральної виборчої комісії неодноразово згадувався припис Генеральної прокуратури України від 23 червня 2008 року за підписом заступника Генерального прокурора Т. Корнякової, яким Комісію зобов'язано невідкладно вжити заходів

щодо припинення закупівлі послуг та розроблення й налагодження програмних засобів створення та ведення автоматизованої системи «Державний реєстр виборців» до прийняття рішення у справі за поданням Президента України про конституційність постанови Кабінету Мі-

ністрів України від 17 квітня 2008 року за № 363.

У зв'язку з цим у мене є пропозиція. З урахуванням того, що всі без винятку члени Центральної виборчої комісії погодилися з необхідністю подання до Окружного адміністративного суду міста Києва адмі-

ністративного позову про визнання припису неправим, пропоную розглянути проект протокольного рішення Центральної виборчої комісії «Про звернення до Окружного адміністративного суду міста Києва» з приводу зазначеного припису.

### **ПИСАРЕНКО А.А.,** **член Центральної виборчої комісії**

Шановні колеги! Відповідно до розпоряджень Президента України 15 листопада 1997 року, Кабінету Міністрів України від 26 січня 1998 року та Київської обласної державної адміністрації від 31 грудня 1997 року для розміщення Центральної виборчої комісії були надані в довгострокове користування приміщення в адмінбудинку Київської обласної адміністрації на площі Лесі Українки, 1, площею 2 843,2 кв. м.

Фактично Комісії було передано лише 1 572 кв. м. площі. Решта приміщень знаходиться в користуванні комітетів Верховної Ради України.

Наявних робочих приміщень не вистачає для забезпечення належних умов роботи членів Центральної виборчої комісії та працівників її Секретаріату.

Фактор відсутності службових приміщень позбавив Центральну виборчу комісію можливості сформувати персональний склад Служби розпорядника Державного реєстру виборців, штатна чисельність якої становить 45 працівників, оголосити та провести конкурс на заміщення цих посад.

Відсутність приміщення гальмує початок роботи Служби розпорядника Реєстру, унеможливає облаштування серверної кімнати та її програмно-технічного забезпечення, що ставить під загрозу зриву виконання Закону України «Про Державний реєстр виборців».

Неодноразові звернення до Кабінету Міністрів України та до Верховної Ради України питання надання приміщення на сьогоднішній день не вирішили.

Однак Голова Верховної Ради України повідомив Комісію, що комітети Верховної Ради України звільнять приміщення упродовж 2008–2009 років.

Хотів би від імені Центральної виборчої комісії, користуючись присутністю засобів масової інформації, ще раз просити Президента України, Верховну Раду, Кабінет Міністрів України позитивно вирішити питання надання приміщень, закріплених за Комісією. В разі позитивного вирішення питання, я впевнений, усі поставлені перед Центральною виборчою комісією завдання щодо формування інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру, будуть виконані.

### **ШВЕЦЬ Ю.В.,** **член Центральної виборчої комісії**

Шановні колеги! Повністю підтримую думки, виступи, міркування, висловлені моїми колегами. Дійсно, хочеться звернути увагу присутніх на те, що сьогодні, на мою думку, є всі підстави констатувати: Державний реєстр виборців знаходиться під серйозною загрозою існування взагалі. Його майбутнє нині вбачається досить таки складним.

Спочатку, як правильно зазначила Тетяна Лукаш, шляхом безпідставних судових позовів, недобросовісно користуючись нормами чинного законодавства, що регулювали тендерні процедури, створення Реєстру блокувалося судовими позовами. Тепер застосовуються нові засоби, які теж, як не прикро, спрямовані на досягнення однієї-єдиної мети – не допустити створення Державного реєстру виборців.

Варто вкотре нагадати, що Центральна виборча комісія жодним чином не підтримує цих устремлень, вона, навпаки, має зовсім іншу мету – створити Реєстр, дати

йому життя, щоб наступні вибори, незалежно від складу Центральної виборчої комісії, відбувалися вже з використанням Державного реєстру виборців.

Хотіла б відзначити, що ситуація дуже складна, і на мою думку, ми повинні якомога частіше, зважаючи на такі обставини й ситуацію навколо Реєстру, привертати увагу і засобів масової інформації, і особливо посадових осіб органів державної влади до того, щоб не допустити зриву створення Державного реєстру виборців.

Центральна виборча комісія повинна вжити необхідних заходів для того, щоб не став дійсністю зрив створення Держреєстру. Безперечно, першим кроком має бути, на мою думку, адміністративний позов щодо визнання незаконним припису Генеральної прокуратури. А наступні кроки, переконана, ми визначимо разом найближчими днями, оскільки це важливе питання згуртувало всіх членів Центральної виборчої комісії, і ми одностайно прагнемо його позитивного вирішення.

**РАЙКОВСЬКИЙ Б. С.,**  
член Центральної виборчої комісії

Цілком поділяю ті тривоги, про які говорили мої колеги. Справді, існує загроза зриву термінів запровадження Державного реєстру виборців. І я підтримую ту думку, що Центральна виборча комісія повинна задіяти всі законні методи й засоби для того, щоб забезпечити створення Реєстру відповідно до Закону

України «Про Державний реєстр виборців», у визначені строки відповідно до постанов Кабінету Міністрів України. Перекоаний, ми ці засоби повинні знаходити і запроваджувати, щоб виконати поставлені перед нами завдання.

**ЧУПАХІН О. М.,**  
член Центральної виборчої комісії

Хочу привернути увагу присутніх ще й до того, що, крім уже зазначених негативних наслідків, затримка зі створенням Державного реєстру виборців призводить також до нецільового використання державних коштів. Адже і органи ведення Реєстру, і органи адмініструван-

ня отримують державні кошти, а нічого практично не роблять через те, що Центральній виборчій комісії як розпоряднику Реєстру не дають змоги своєчасно створити автоматизовану інформаційно-телекомунікаційну систему «Державний реєстр виборців».

**КАВУН М. Г.,**  
керівник Секретаріату Центральної виборчої комісії

З метою посилення взаємодії з місцевими органами державної влади щодо налагодження роботи відділів ведення Державного реєстру виборців, у Секретаріаті Комісії передбачено низку відряджень до регіонів, щоб на місцях переконатися, що робота виконується належним чином.

Адже формування телекомунікаційної мережі Реєстру потребує окремих приміщень, оснащених спеціальною технікою, за допомогою якої можна здійснювати передачу даних до Центральної виборчої комісії. Власне кажучи, розуміння на рівні місцевого керівництва на сьогодні знайдено.

**На завершення наради В. Шаповал наголосив, що Центральна виборча комісія повинна перейти до більш рішучих дій.**

**Без створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру неможливо рухатись далі на шляху його запровадження. Те, що робиться Комісією в цьому сенсі є спеціальним видом діяльності, тому послуги, які закуповуються, мають реалізовуватися як спеціальні послуги в особливому порядку. Ця норма має бути закріплена законодавчо з метою унеможливлення будь-яких блокувань роботи щодо створення Реєстру за допомогою чи то судових органів, чи Генеральної прокуратури, чи Служби безпеки, чи будь-якого іншого. Бо пріоритетом діяльності Центральної виборчої комісії є створення Реєстру, а не захист приватних інтересів окремих комерційних структур.**

**Без сумніву, і суспільство, і виборці – всі свідомі громадяни України підтримують Центральну виборчу комісію у намаганні створити Державний реєстр виборців вчасно та якісно.**

ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ

## ПРОТОКОЛЬНЕ РІШЕННЯ

від 2 липня 2008 року № 4

### Про звернення до Окружного адміністративного суду міста Києва

Як розпорядник Державного реєстру виборців Центральної виборчої комісії відповідно до статті 35 Закону України «Про Державний реєстр виборців» у порядку і в строки, встановлені Кабінетом Міністрів України, забезпечує формування інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2007 року № 691 «Про затвердження Плану заходів, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців» (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 березня 2008 року № 437) Центральна виборча комісія є відповідальною за виконання заходів, пов'язаних з її формуванням, що мають здійснюватися з 14 березня до 15 грудня 2008 року.

Так, відповідно до пункту 1 зазначеного Плану заходів Центральна виборча комісія зобов'язана з 14 березня до 30 вересня 2008 року здійснити закупівлю послуг з розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців.

Постановою Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363 «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців» було встановлено, що закупівля Центральною виборчою комісією послуг з розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» здійснюється за процедурою закупівлі в одного учасника без погодження з Міністерством економіки України.

Керуючись цією постановою Кабінету Міністрів України, постійний тендерний комітет Центральної виборчої комісії 21 квітня 2008 року вирішив здійснити закупівлю послуг з розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців у акціонерного товариства закритого типу «Атлас».

5 травня 2008 року Комісією укладено Договір з акціонерним товариством закритого типу «Атлас» про закупівлю послуг з розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців», який відповідно до статті 35 Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» було погоджено Міністерством транспорту та зв'язку України у встановленому порядку.

Після укладання цього Договору та завершення акціонерним товариством закритого типу «Атлас» надання послуг першого етапу Календарного плану, що є додатком до зазначеного Договору (розробка технічних рішень щодо розроблення програмних засобів створення та ведення ІТС Реєстру, що включає в себе створення фізичної та логічної моделі даних; розробку та демонстрацію діючого макета фрагмента прикладного програмного забезпечення), Указом Президента України від 2 червня 2008 року № 499/2008 було зупинено дію постанови Кабінету Міністрів України від

17 квітня 2008 року № 363 «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців».

Проте Генеральною прокуратурою України 23 червня 2008 року внесено припис, яким Центральну виборчу комісію зобов'язано невідкладно вжити заходів щодо припинення закупівлі послуг на розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення автоматизованої системи «Державний реєстр виборців» до прийняття рішення у справі за поданням Президента України про конституційність постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363, дію якої зупинено.

Припис Генеральної прокуратури України від 23 червня 2008 року є неправомірним та незаконним, оскільки твердження та висновки, зазначені у ньому, не ґрунтуються на положеннях нормативно-правових актів та не відповідають дійсності.

Крім того, відповідно до частини другої статті 22 Закону України «Про прокуратуру» припис прокурора підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору.

Листом від 25 червня 2008 року № 21-43/1-1094 Центральна виборча комісія повідомила АТЗТ «Атлас» про зупинення виконання Договору від 5 травня 2008 року № 046-2008 року до вирішення зазначеного питання.

Разом з тим, Центральна виборча комісія відзначає, що зупинення виконання Договору від 5 травня 2008 року призведе до порушення строків, установлених зазначеним Планом заходів, у частині розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців, що, в свою чергу, спричинить невиконання Центральною виборчою комісією та іншими державними органами норм Закону України «Про Державний реєстр виборців» і поставить під загрозу проведення будь-яких виборчих і референдумних процесів, оскільки згідно з пунктом 3 Прикінцевих положень зазначеного Закону після набрання чинності цим Законом Закони України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних та міських голів», «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» стосовно складання та уточнення списків виборців діють у частині, що не суперечить цьому Закону.

Враховуючи вищезазначене, з метою забезпечення реалізації виборчих прав громадян та виконання Центральною виборчою комісією обов'язку щодо формування інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців, відповідно до статті 35 Закону України «Про Державний реєстр виборців», Плану заходів, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2007 року № 691 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 березня 2008 року № 437), статті 22 Закону України «Про прокуратуру», керуючись частиною першою статті 1, части-

ною першою статті 2, частиною другою статті 3, статтями 11, 12, пунктом 8 статті 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», статтями 17–19, 104–106, 117, 160, 162 Кодексу адміністративного судочинства України, Центральною виборчою комісією **постановляє:**

1. Звернутися до Окружного адміністративного суду міста Києва з адміністративним позовом про визнання протиправним припису Генеральної прокуратури України

від 23 червня 2008 року № 0711/1-219 вих.

2. Затвердити текст адміністративного позову про визнання протиправним припису Генеральної прокуратури України від 23 червня 2008 року № 0711/1-219 вих. (додається).

3. Запропонувати Голові Центральної виборчої комісії підписати адміністративний позов та направити його до Окружного адміністративного суду міста Києва.

*Голова Центральної виборчої комісії В. ШАПОВАЛ*

## ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ

### АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ

#### **Про визнання протиправним припису Генеральної прокуратури України від 23 червня 2008 року № 0711/1-219 вих.**

#### **Окружний адміністративний суд міста Києва**

вул. Десятинна, 4/6, м. Київ, 01025

#### **Позивач:**

#### **Центральна виборча комісія**

пл. Лесі Українки, 1, м. Київ, 01196

#### **Відповідач:**

#### **Генеральна прокуратура України**

вул. Різницька, 13/15, м. Київ, 01011

Генеральною прокуратурою України 23 червня 2008 року внесено припис, яким Центральну виборчу комісію зобов'язано невідкладно вжити заходів щодо припинення закупівлі послуг на розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення автоматизованої системи «Державний реєстр виборців» до прийняття рішення у справі за поданням Президента України про конституційність постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363, дію якої зупинено.

Центральна виборча комісія вважає оскаржуваний припис неправомірним, незаконним та таким, що підлягає скасуванню, з таких підстав.

**1. В оскаржуваному приписі зазначено, що «відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців» введення державного обліку виборців із використанням автоматизованої обробки інформації передбачено з 1 жовтня 2007 року. Разом з тим, автоматизовану систему державного реєстру виборців Центральною виборчою комісією досі не створено».**

Зазначене твердження не відповідає дійсності та спростовується таким. Відповідно до частини другої статті 3 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» Комісія та її члени зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, цим та іншими законами України.

Правові та організаційні засади створення і ведення єдиного Державного реєстру виборців в Україні визначені Законом України «Про Державний реєстр виборців» (далі – Закон).

Згідно з пунктом 1 Розділу VII Закону «Прикінцеві положення» дата 1 жовтня 2007 року є датою лише набрання чинності цим Законом. Інших правових наслідків у зв'язку із цією датою Закон не встановлює.

Натомість формування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» здійснюється Центральною виборчою комісією відповідно до статті 35 Закону у порядку та в строки, встановлені Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до вказаної норми Закону розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2007 року № 691 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 березня 2008 року № 437-р) затверджено План заходів, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців (далі – План заходів).

Планом заходів, який є нормативно-правовим актом, що встановлює порядок і строки формування інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців, строк виконання заходів, пов'язаних з її формуванням, визначено з 14 березня до 15 грудня 2008 року.

Таким чином, законодавством України чітко встановлено строки формування інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців – з 14 березня до 15 грудня 2008 року. Інших термінів жоден із нормативно-правових актів, які врегульовують питання створення Реєстру, не містить.

Отже, визначена в оскаржуваному приписі дата створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців (з 1 жовтня 2007 року) не ґрунтується на положеннях нормативно-правових актів, суперечить їм, а тому твердження Відповідача, що «відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців» введення державного обліку виборців із використанням автоматизованої обробки інформації передбачено з 1 жовтня 2007 року. Разом з тим, автоматизовану систему державного реєстру ви-



борців Центральною виборчою комісією досі не створено», є безпідставним.

На цей час як розпорядник Державного реєстру виборців Центральна виборча комісія повністю забезпечує реалізацію заходів, передбачених Планом заходів.

Так, з метою забезпечення виконання пункту 1 Плану заходів Комісією укладено договір з акціонерним товариством закритого типу «Атлас» на розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру, який відповідно до статті 35 Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» було погоджено Міністерством транспорту та зв'язку України в установленому порядку.

Крім того, на виконання пункту 8 Плану заходів Центральною виборчою комісією розроблено та затверджено Технічне завдання із створення комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі, яке погоджено з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України.

З метою забезпечення формування телекомунікаційної мережі передачі даних, яка згідно з пунктом 7 Плану заходів повинна бути створена до 30 вересня цього року, Центральною виборчою комісією укладено договір з ВАТ «Укртелеком», відповідно до якого зазначеним товариством надаються телекомунікаційні послуги з організації віртуальної приватної мережі для передачі даних між Центральною виборчою комісією як розпорядником Реєстру та органами ведення Реєстру.

Для забезпечення реалізації пунктів 2, 4 Плану заходів постійним тендерним комітетом Центральної виборчої комісії 3 червня 2008 року прийнято рішення щодо проведення відповідно відкритих торгів на закупівлю технічного обладнання серверної кімнати ІТС Реєстру та процедури редукції щодо закупівлі загальносистемного програмного забезпечення інформаційно-телекомунікаційної системи.

На виконання пункту 9 Плану заходів розроблену Центральною виборчою комісією документацію технічного проекту комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі Реєстру направлено на погодження до Держспецзв'язку.

Інші заходи будуть реалізовуватися Центральною виборчою комісією у відповідні строки згідно з Планом заходів.

Таким чином, Центральною виборчою комісією не порушено вимог Закону та Плану заходів, що свідчить про безпідставність тверджень Відповідача.

#### **2. Твердження Відповідача про прийняття Центральною виборчою комісією незаконних рішень при здійсненні закупівель товарів та послуг не відповідає дійсності та спростовується таким.**

Насамперед в оскаржуваному приписі взагалі не зазначено, які рішення Центральної виборчої комісії з питань здійснення закупівель товарів та послуг є незаконними, а також не містяться обґрунтування такого висновку.

Відповідно до частини восьмої статті 12 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» рішення Комісії може бути оскаржене до суду в порядку, встановленому цим та іншими законами України.

Жодного рішення суду, в якому встановлювався б факт незаконності рішень Центральної виборчої комісії при здійсненні закупівель товарів та послуг, не приймалося.

Крім того, стосовно висновку Відповідача про незаконність рішень Центральної виборчої комісії з питань здій-

снення закупівель, слід наголосити, що у зв'язку з прийняттям Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» порядок здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти регулюється виключно Тимчасовим положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2008 року № 274.

Проте в оскаржуваному приписі повністю проігноровано стан правового регулювання у сфері державних закупівель, що призвело до хибних висновків, на яких ґрунтується оскаржуваний припис.

Таким чином, на час прийняття Центральною виборчою комісією відповідних рішень і дотепер не існує законів у сфері закупівель за державні кошти. Відтак Центральна виборча комісія з об'єктивних причин не могла порушити те, чого не існує.

Відповідачем взагалі не взято до уваги, що Комісія при здійсненні закупівель за державні кошти повністю дотримувалася вимог законодавства України у цій сфері і діяла у порядку, у спосіб та на підставі нормативно-правових актів, чинних на час прийняття Комісією відповідних рішень.

Наведене у повному обсязі спростовує висновок Відповідача про прийняття Комісією незаконних рішень у сфері закупівель.

#### **3. Твердження припису стосовно відсутності на цей час правових підстав щодо продовження закупівлі програмного забезпечення для створення Державного реєстру виборців спростовується таким.**

Як зазначалося, відносини у сфері закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти регулюються Тимчасовим положенням про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2008 року № 274.

Пунктом 6 цього Тимчасового положення передбачено, що особливості відносин, які виникають у зв'язку із закупівлею товарів, робіт і послуг, що здійснюються в межах державного оборонного замовлення, а також із закупівлею інших спеціально визначених Кабінетом Міністрів України (специфічних) товарів, робіт і послуг, можуть встановлюватися окремими рішеннями Кабінету Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363 «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців» встановлено, що закупівля Центральною виборчою комісією послуг з розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців здійснюється за процедурою закупівлі в одного учасника без погодження з Міністерством економіки України.

Постійний тендерний комітет Центральної виборчої комісії, керуючись зазначеною постановою Кабінету Міністрів України, 21 квітня 2008 року вирішив здійснити закупівлю послуг з розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців у акціонерного товариства закритого типу «Атлас».

5 травня 2008 року Комісією укладено договір з АТЗТ «Атлас» про закупівлю послуг з розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців», який відповідно до статті 35 Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих ак-

тів України» було погоджено Міністерством транспорту та зв'язку України у встановленому порядку.

Указом Президента України від 2 червня 2008 року № 499/2008 було зупинено дію постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363. Разом з тим, зазначеним актом не було заборонено Комісії вчиняти дії щодо виконання обов'язків за вищезазначеним договором.

Статтею 58 Конституції України передбачено, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Відповідно до частини другої статті 152 Конституції України закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Таким чином, законних підстав для зупинення виконання Центральною виборчою комісією та АТЗТ «Атлас» договору від 5 травня 2008 року немає.

За таких обставин висновок Відповідача про відсутність правових підстав для продовження закупівлі програмного забезпечення для створення Державного реєстру виборців не ґрунтується на положеннях Конституції та законів України.

#### **4. При внесенні оскаржуваного припису Відповідачем проігноровано встановлені Законом України «Про прокуратуру» обов'язкові вимоги.**

Так, частина друга статті 22 вказаного Закону обумовлює внесення прокурором протесту наявністю очевидного характеру порушення закону. Однак неспростовним є те, що відсутній не лише очевидний характер порушень закону Центральною виборчою комісією, а й взагалі не існує жодних порушень, оскільки їх припущення Відповідачем не ґрунтується на положеннях законів.

Статтею 25 Закону України «Про прокуратуру» встановлено обов'язкові вимоги до документів прокурорського реагування.

Так, у протесті прокурора обов'язково зазначається, ким і яке положення закону порушено, в чому полягає порушення та що і в який строк посадова особа або орган мають вжити до його усунення.

На порушення цієї вимоги Закону в оскаржуваному приписі не зазначено, яке положення закону порушено та що і в який строк посадова особа або орган мають вжити до його усунення, оскільки не вказано, на виконання якої норми закону необхідно вчинити певні дії.

Таким чином, оскаржуваний припис винесено з порушенням вимог Закону України «Про прокуратуру».

На цей час оскаржуваним приписом зобов'язано Центральну виборчу комісію припинити закупівлю послуг на розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення автоматизованої системи «Державний реєстр виборців» до прийняття рішення у справі за поданням Президента України про конституційність постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363, дію якої зупинено.

Відповідно до частини другої статті 22 Закону України «Про прокуратуру» припис прокурора підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору.

Листом від 25 червня 2008 року № 21-43/1-1094 Центральною виборчою комісією повідомлено АТЗТ «Атлас» про зупинення виконання Договору від 5 травня 2008 року № 046-2008 року до вирішення зазначеного питання.

Разом з тим, зупинення виконання Договору від 5 трав-

ня 2008 року призведе до порушення строків, установлених Планом заходів, у частині розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців, що, у свою чергу, загрожуватиме порушенням вимог Закону України «Про Державний реєстр виборців».

Відтак оскаржуваний припис спрямовується не на виконання вимог Закону, а навпаки – матиме наслідком його порушення, у першу чергу статті 35.

За таких обставин Позивач вважає вимогу Відповідача про зобов'язання невідкладно вжити заходів стосовно припинення закупівлі послуг на розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення автоматизованої системи «Державний реєстр виборців» до прийняття рішення у справі за поданням Президента України про конституційність постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363, дію якого зупинено, такою, що порушує його права та законні інтереси щодо формування інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців, терміни якого чітко визначені Планом заходів, а також такою, що призведе до неможливості відновлення законних прав Позивача без вжиття додаткових заходів.

Таке зобов'язання, на переконання Позивача, також призведе до заподіяння шкоди не лише інтересам та правам Позивача, а й інтересам держави, оскільки відповідно до вимог закону пріоритетним завданням є гарантований захист конституційних прав громадян, які мають право голосу на виборах відповідно до статті 70 Конституції України. Крім того, до створення Реєстру залучаються майже всі органи виконавчої влади.

Стаття 8 Закону України «Про прокуратуру» умовою обов'язковості виконання вимог прокурора встановлює їх відповідність чинному законодавству України. Однак оскаржуваний припис повною мірою не відповідає йому.

Враховуючи вищезазначене, на підставі Закону України «Про Державний реєстр виборців», Плану заходів, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2007 року № 691 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 березня 2008 року № 437), статті 22 Закону України «Про прокуратуру», керуючись статтею 19 Конституції України, частиною другою статті 3 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», статтями 17–19, 104–106, 117, 160, 162 Кодексу адміністративного судочинства України, Центральна виборча комісія ПРОСИТЬ:

1. Вжити заходів забезпечення адміністративного позову шляхом зупинення дії припису Генеральної прокуратури України від 23 червня 2008 року № 0711/1-219 вих.

2. Визнати протиправним та скасувати припис Генеральної прокуратури України від 23 червня 2008 року № 0711/1-219 вих.

Додаток:

1) копія припису Генеральної прокуратури України від 23 червня 2008 року № 0711/1-219 вих.;

2) копія адміністративного позову з додатками для Відповідача;

3) квитанція про сплату судового збору.

Голова  
Центральної виборчої комісії

В. ШАПОВАЛ

# Запровадження Державного реєстру виборців у полі зору міжнародної спільноти

*Наприкінці травня відбулася зустріч керівництва Центральної виборчої комісії з Послом ОБСЄ в Україні – Координатором проектів ОБСЄ в Україні Любомиром Копаям. У зустрічі взяли участь заступники Голови Комісії Андрій Магера та Жанна Усенко-Чорна, член Комісії Олександр Чупахін, керівник Служби розпорядника Державного реєстру виборців Артур Вітренко.*



Новопризначений Посол ОБСЄ в Україні вперше завітав до Центральної виборчої комісії у новому статусі. Раніше пан Копай брав участь у місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ в Україні, тож наші досягнення та проблеми з організації і проведення виборів знає достеменно, що ним було засвідчено у короткому вітальному слові. У свою чергу, А. Магера подякував офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні в особі пана Посла за плідну довготривалу співпрацю.

Співробітництво Центральної виборчої комісії та Організації з безпеки і співробітництва в Європі було започатковано з перших днів існування Комісії й активно розвивається упродовж усієї її діяльності. Нині Центральна виборча комісія та офіс Координатора проектів ОБСЄ виконують уже третій План співробітництва. Два попередніх були виконані у повному обсязі.

Основною темою обговорення під час зустрічі було запровадження в Україні Державного реєстру виборців.

Заступник Голови Комісії Ж. Усенко-Чорна наголосила, що на сьогодні Комісія повністю забезпечує реалізацію відповідних заходів, передбачених відповідним Планом, затвердженим розпорядженням Уряду від 12 березня 2008 року № 437-р.

При цьому вона відзначила, що створення автоматизованої системи Реєстру здійснюється Центральною ви-

борчою комісією, як це передбачено статтею 35 Закону України «Про Державний реєстр виборців», у строки та в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Відтак, враховуючи наявність бюджетного фінансування, а також міжнародну технічну допомогу, яку надає Центральній виборчій комісії ОБСЄ, сторонами в ході зустрічі було висловлено впевненість щодо введення в експлуатацію автоматизованої системи Реєстру у встановлені Урядом строки – до 15 грудня цього року.

Ж. Усенко-Чорна відзначила, що міжнародна фінансова допомога, яку надає ОБСЄ, є дуже важливим чинником при створенні Реєстру, оскільки у повному обсязі забезпечує відділи ведення Реєстру відповідною комп'ютерною технікою. Попередньо між сторонами було досягнуто домовленостей щодо надання фінансової (технічної) допомоги для придбання додаткової комп'ютерної техніки відділам органів ведення Реєстру, а саме: 952 комп'ютерних робочих станцій з відповідним загальносистемним програмним забезпеченням, 573 принтерів та системи управління базою даних. Орієнтовна вартість допомоги загалом становитиме близько 20 млн гривень.

Крім того, для повноцінного функціонування Реєстру необхідно на законодавчому рівні врегулювати ще два питання, по-перше, це – прийняття парламентом

відповідних законів щодо створення постійних виборчих дільниць, а також стосовно унормування порядку складання попередніх списків виборців і тих списків, за якими проводитиметься голосування; по-друге, внесення змін до статті 36 Закону України «Про Державний реєстр виборців» щодо джерела первинного формування бази даних Реєстру, надавши можливість використати з цією метою списки виборців, які використовувалися на останніх виборах замість загальних списків, складених станом на 1 лютого 2006 року.

Враховуючи значний обсяг реалізації Плану співпраці між Центральною виборчою комісією та Координатором проектів ОБСЄ, який було схвалено договором 2006 року, сторони домовились найближчим часом опрацювати нову редакцію Плану співпраці, основними напрямами якого визначено:

– удосконалення виборчого законодавства України та створення Виборчого кодексу України;

- створення та налагодження функціонування Державного реєстру виборців;
- підвищення рівня правової культури суб'єктів та учасників виборчого процесу;
- створення та поширення інформаційно-роз'яснювальних матеріалів щодо ведення Державного реєстру виборців;
- налагодження системи навчання осіб, задіяних в організації та проведенні виборів;
- розробка та впровадження нових технологій з метою підвищення ефективності виборчих процедур;
- впровадження нових підходів та поглиблення співпраці щодо забезпечення реалізації виборчого права громадянами України з особливими потребами.

На завершення зустрічі пан Копай зазначив, що ОБСЄ й надалі сприятиме процесу закріплення демократичних стандартів в Україні, зокрема належній організації проведення виборів.

## IFES – про вдосконалення виборчого законодавства

**18 червня відбулася зустріч членів Центральної виборчої комісії Олександра Шелестова, Олександра Чупахіна, Анатолія Писаренка та Юлії Швець з провідним експертом з питань виборчих систем міжнародної некомерційної організації, яка сприяє побудові демократичних суспільств у більш як ста країнах світу, IFES Джессі Пілгримом.**

Напочатку нинішнього року було підписано Угоду про співробітництво між Центральною виборчою комісією та Фондом виборчих систем IFES. Документ передбачає спрямування спільних зусиль на підвищення дієспроможності Комісії за допомогою нефінансової підтримки з боку IFES.

Під час нинішньої зустрічі йшлося про вдосконалення виборчого законодавства України, підвищення рівня правової культури суб'єктів та учасників виборчого процесу. Детальніше обговорювався законопроект Виборчого кодексу України, який розроблявся спеціальною комісією Верховної Ради України за участю, зокрема членів Комісії А. Магери та О. Шелестова.



Члени Центральної виборчої комісії ознайомили пана Д. Пілгрима також з діяльністю щодо впровадження Державного реєстру виборців, відповіли на запитання.

# МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ: практичні кроки чи імітація руху?

**Останнім часом слова «місцеве самоврядування», «вибори мера», «міська рада», «територіальна громада» стали звичними для вух пересічного українця. Хто тільки не говорив про них! Здавалося б, немає теми важливішої, ніж місцева демократія, комунальне майно тощо.**

**Але придивімося уважніше. Що дійсно змінилося від часу ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування та ухвалення базового закону України з питань місцевого самоврядування, тобто практично з середини 90-х років до сьогодні?**

За українською традицією останніх років, головна увага в будь-якій справі приділяється не стільки реальним вчинкам, скільки інформаційному галасу, який зчиняється навколо них. За минулий рік слова «місцеве самоврядування», «вибори мера», «міська рада», «територіальна громада» стали звичними для вух пересічного українця. Хто тільки не говорив про них! Здавалося б, немає теми важливішої, ніж місцева демократія, комунальне майно тощо.

Але придивімося уважніше. Що дійсно змінилося від часу ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування та ухвалення базового закону України з питань місцевого самоврядування, тобто практично з середини 90-х років до сьогодні?

Справді, згадані документи заклали певну законодавчу базу організації управління місцевим і регіональним розвитком, сприяли вдосконаленню бюджетних та міжбюджетних відносин, поліпшенню муніципальної служби, самоорганізації територіальних громад.

Однак здійснені на їх основі заходи не забезпечили потрібної суспільству ефективності системи управління місцевими та регіональними справами, і як наслідок – істотного поліпшення умов життя громадян України. Понад те, на місцях, як і в центрі, сформувалася така система організації влади, яка продемонструвала неспроможність в умовах ринкової економіки результативно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечити сучасний рівень надання громадських послуг, який би відповідав європейським стандартам. Створена система місцевого врядування, до всього іншого, виявилася неспроможною до самовдосконалення і саморегуляції в умовах швидкоплинних змін, що відбуваються в світі.

Як і 15 років тому, сучасний стан місцевого і регіонального розвитку характеризується відсутністю належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування. Кризові явища в житлово-комунальному гос-

подарстві в системах енерго-паливо-водозабезпечення та соціальній інфраструктурі переросли в катастрофу. Як і раніше, поглиблюються диспропорції в соціально-економічному стані територіальних громад і регіонів, не вирішуються нагальні питання реформування системи адміністративно-територіального устрою.

Епізодичні експерименти щодо реформування інститутів територіальної організації влади на місцях здійснювалися без достатнього наукового обґрунтування, здебільшого на основі емпіричного досвіду 90-х років минулого століття, і бажаних результатів не принесли.

Недосконалість чинного законодавства з питань місцевого та регіонального розвитку, породжуючи численні конфлікти між різними органами влади як по горизонталі, так і по вертикалі, вносить додаткову напругу в суспільство. Вирішення названих вище проблем можливе лише за умов поєднання інституційних змін у системі публічної влади з реформою адміністративно-територіального устрою України.

Для цього існують певні сприятливі обставини. До них можна віднести: чітко виражену політичну волю Президента України щодо здійснення в процесі оновлення Конституції України реформи територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування, а також діяльність нещодавно створеного Міністерства регіонального розвитку та будівництва України.

Водночас нинішня ситуація таїть у собі цілу низку небезпек і ризиків.

Насамперед, ідеться про невизначеність позицій політичних партій та їх прагнення спільними зусиллями забезпечити здійснення системних реформ.

Окрім того, існує небезпека, пов'язана з наявністю у громадській думці різних варіантів побудови системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Розглянемо основні з них.

Перший пропонує утворити систему публічної влади, за якої місцеві державні адміністрації функціонують на рівні АРК, областей, районів, у містах Києві та Севастополі, а місцеве самоврядування – на рівні громад,

областей, та в містах Києві та Севастополі. Такий підхід, як бачимо, зберігає складну систему адміністративно-територіального устрою. Вона вимагає дуже детально розподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. В тому разі, якщо за обласними та районними державними адміністраціями будуть збережені виконавчо-розпорядчі функції, право контролювати обласні та районні бюджети, це призведе до дублювання функцій виконавчих комітетів обласних і районних рад, у яких виконання програм соціально-економічного розвитку має стати основним завданням.

Слід зауважити, що при першому варіанті зберігається поєднання в містах Києві та Севастополі самоврядної та виконавчої влади. Це залишає дуже складною ситуацію у сфері управління.

Другий варіант пропонує утворити таку систему місцевої публічної влади, в якій місцеві державні адміністрації функціонуватимуть лише на рівні областей і в містах Києві та Севастополі. При цьому допускається можливість створення представництв обласних державних адміністрацій у районах. Місцеве самоврядування має функціонувати на рівні громад, районів, областей у містах Києві та Севастополі. Це простіша система адміністративно-територіального устрою, але вона має свої недоліки.

Зокрема, надання місцевим державним адміністраціям характеру префектур передбачає здійснення координаційних функцій щодо діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Причому, діяльність самих територіальних підрозділів має зазнати суттєвих змін, бо саме вони здійснюватимуть поточне адміністрування. Отже, необхідно чітко визначити зміст координаційних функцій місцевих

держадміністрацій з метою уникнення дублювання функцій різних структур публічної влади.

Наступна небезпека чекає на нас у зв'язку зі спробами запровадити в Україні так зване повноцінне регіональне самоврядування. Вона поглиблюється через низький рівень політичної культури, регіональні розбіжності у ставленні до різних питань державного будівництва тощо. За існуючих умов на рівні областей, районів, міст, селищ та сіл, імовірно, відтворюватиметься сумнозвісна «радянська матрьошка».

Позачергові вибори міських голів деяких міст України ще раз показали всю недосконалість муніципальної виборчої системи, її підпорядкованість інтересам місцевих політико-економічних кланів, а не територіальних громад.

Чинне муніципальне виборче право створило об'єктивну основу для послаблення всієї інституціонально-політичної системи, постійного відновлення конфліктів на різних рівнях територіальної організації влади. Недосконалий механізм формування місцевих рад за чинною пропорційною системою зумовлює такі гострі проблеми, як: неадекватне представлення інтересів населення окремих територіальних одиниць у межах регіону; обмежений доступ виборців до інформації про конкретних осіб, які обираються до місцевих рад; послаблення зв'язку депутатів з населенням; політизація органів місцевого самоврядування та ін.

Можна було б ще довго перелічувати проблеми, пов'язані зі становленням та розвитком місцевої демократії в Україні. Вони добре відомі широкому загалу і систематизовані у відповідній літературі. Проблема полягає лише в тому, чи спроможна нація вирішити їх у принципі?

**Олександр ВЛАСЕНКО,**  
перший заступник Голови  
Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України

### ВІД РЕДАКЦІЇ

**Неефективність місцевого самоврядування визнано на політичному, державному, науковому та практичному рівнях. Про це йдеться у виступах політиків, працівників науковців, обговорюється у засобах масової інформації. Однак практики і дослідники, намагаючись вирішити цю проблему, наразі продовжують перебувати у стані пошуку.**

**З огляду на те, що проблема вимагає комплексного підходу, пропонуємо вашій увазі низку ґрунтовних статей і наукових праць, метою яких є дослідження місцевого самоврядування в контексті гарантування його організації і впровадження як системного суспільного явища в політичну систему суспільства та функціонування як організаційно структурованого інституту з організації життєдіяльності на місцевому рівні.**

# Оновлення Конституції України та регулювання суспільних відносин у частині територіальної організації влади та місцевого самоврядування

**Норми чинної Конституції та законів України зумовлюють інституціональні конфлікти між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Вони сприяють надмірній політизації місцевих рад, порушують принцип представлення спільних інтересів територіальних громад при формуванні обласних і районних рад.**



**Микола ПУХТИНСЬКИЙ,**  
член Національної конституційної ради,  
голова Фонду сприяння місцевому  
самоврядуванню України при  
Президентіві України

З метою посилення конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина, створення збалансованої системи державної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування та напрацювання пропозицій щодо системного вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні Указом Президента України (№ 1294/2007 від 27 грудня 2007 року) було утворено Національну конституційну раду (далі – НКР). 20 лютого ц.р. НКР на своєму першому засіданні утворила відповідну робочу групу.

У рамках підготовки проекту нової редакції Конституції країни, крім закритих робочих засідань, робоча

група бере участь в інших заходах, які сприяють найширшому залученню громадськості у підготовці проекту нової редакції Основного Закону. Це, зокрема: «круглий стіл» «Конституційна реформа: перехресні погляди – Франція-Україна» (11 квітня 2008 року, м. Київ); науково-практична конференція «Актуальні проблеми вдосконалення організаційно-правових основ місцевого самоврядування в контексті конституційної реформи в Україні» (14 квітня 2008 року, м. Київ) та ін.

Робоча група керувалася настановами щодо оновлення Конституції України, внесення до неї змін, зумовлених сучасним станом українського суспільства і політичного процесу в Україні. Виходячи з усталених засад сучасного конституціоналізму, було здійснено аналіз положень чинної Конституції. Опрацьовано міжнародний та вітчизняний досвід конституційно-державного будівництва, загальновизнані міжнародні стандарти та вимоги міжнародно-правових документів у сфері прав людини. Враховувалися висновки і рекомендації Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) та Парламентської Асамблеї Ради Європи, висновки і рішення Конституційного Суду України. Були взяті до уваги проект нової редакції Конституції України, розроблений групою науковців на чолі з професором В.М. Шаповалом, та офіційно внесений на розгляд НКР проект, розроблений фракцією Комуністичної партії, а також напрацювання НКР із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, розробки Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, громадських, зокрема правозахисних, організацій, думки вчених, передусім провідних фахівців у галузі конституційного й адміністративного права, пропозиції, що висловлювалися в засобах масової інформації<sup>1</sup>.

Робоча група виходила з того, що зміни до Конституції України повинні мати комплексний, змістовний характер

<sup>1</sup> Громадською радою України запропоновано проект нової Конституції України під редакцією В.М. Халецького. В зазначеному проекті передбачено розділ IV «Громада, об'єднання громад та громадське самоврядування». Але, на жаль, цей розділ поки що не наповнено. Зазначена обставина не дає можливості ознайомитися з позицією Громадської ради України щодо територіальної організації влади в Україні.

і бути реалізовані шляхом прийняття Основного Закону в новій редакції у порядку, встановленому Конституцією України.

Позиція Президента України щодо алгоритму конституційних змін виражена у його зверненні до лідерів парламентських фракцій. Він закликав винести на обговорення концепцію конституційних змін на засіданні НКР. Після цього законопроект щодо напрацьованих конституційних змін має бути розглянутий у порядку, встановленому Конституцією України: у Верховній Раді України, за наявності висновку Конституційного Суду України, з подальшим винесенням на всеукраїнський референдум для остаточного рішення. Президент наполягає на тому, що такий алгоритм конституційної реформи є найбільш демократичним і оптимальним для здійснення підготовки збалансованого та узгодженого проекту нової редакції Конституції України.

Президент вважає, що проведення конституційних змін виключно Верховною Радою України (далі – ВРУ) за участю тимчасової спеціальної комісії ВРУ з питань підготовки й опрацювання проекту змін до Конституції, було б неконструктивним без внеску НКР. Її утворення свого часу було погоджено з парламентськими політичними силами. НКР має широке представництво не лише політичних сил, а й громадськості та експертів.

17 квітня ц.р. на зустрічі з журналістами в Донецьку Президент ще раз аргументував необхідність проведення реформи саме через НКР тим, що цей орган має широке представництво не лише політичних сил, а й громадськості та експертів. Підготовлений проект нової редакції Основного Закону, на думку Президента, має обов'язково пройти через парламент. Проте створення для цього тимчасової комісії у парламенті не відповідає Конституції України. Адже вона передбачає, що підставами для створення комісії мають бути подані до парламенту законопроекти щодо змін до Конституції або її нова редакція<sup>2</sup>.

Окрім позиції Президента, є інші погляди на конституційне врегулювання суспільних відносин з боку політичних сил, представники яких включені до складу НКР. Але провідні політичні партії – БЮТ і Партія регіонів, підтримуючи ідею реформування Основного Закону, до цього часу не мають однастайності щодо змісту, алгоритму прийняття та строків затвердження нової Конституції. Так, БЮТ і Партія регіонів обіцяли ще в середині травня оприлюднити та внести на розгляд Верховної Ради України свої проекти змін до Конституції.

Однак досі ці проекти внесення змін до Конституції України не оприлюднені. Тому отримати конкретну інформацію щодо позицій цих політичних сил можна, орієнтуючись тільки на численні, до того ж, часом супереч-

ливі інтерв'ю та виступи їх представників. Інформація, що подається у ЗМІ, дає підстави стверджувати, що позиції Партії регіонів і БЮТ відрізняються в деталях, але мають одну загальну принципово важливу характеристику – перехід до парламентської форми правління.

*Спільні позиції Партії регіонів і БЮТ щодо внесення змін до Конституції України та до конституційного процесу полягали у:*

- 1) запереченні винесення на референдум будь-яких текстів Конституції в обхід парламенту;
- 2) запереченні ухвалення нової Конституції під назвою «нової редакції»;
- 3) запереченні тотального перегляду Основного Закону, а внесенні змін лише до декількох розділів Конституції;
- 4) створенні у Верховній Раді України Спеціальної конституційної комісії;
- 5) збереженні посади Президента;
- 6) значному урізанні функцій Президента;
- 7) концентрації політичної влади в руках парламенту;
- 8) збереженні коаліційного механізму;
- 9) формуванні стрункої виконавчої вертикалі під керівництвом Кабінету Міністрів України тощо.

До спірних питань Партії регіонів і БЮТ щодо територіальної організації влади та місцевого самоврядування можна віднести:

- 1) ліквідацію місцевих державних адміністрацій;
- 2) виборність голів місцевих державних адміністрацій;
- 3) напрями зміни виборчого законодавства;
- 4) встановлення двопартійної системи;
- 5) допущення подвійного громадянства тощо.

Загальна інформація щодо намірів БЮТ про внесення змін до Конституції України оприлюднена на сайті радіо «Свобода». У ній стверджується: «Парламентська республіка: Верховна Рада України формує уряд, включено з міністрами закордонних справ та оборони, що було раніше правом Глави держави; Президент також втрачає вплив на вертикаль виконавчої влади, але у нього залишається право розпуску парламенту у чітко передбачених умовах, право призначення голови СБУ»<sup>3</sup>. На сайті незалежного аналітичного агентства «ГЛАВРЕД» опубліковано текст порівняльної таблиці проекту змін до Конституції України, який приписують БЮТ. Згідно з цим документом схема розподілу повноважень гілок влади виглядає так:

Президент втрачає багато суттєвих повноважень. Зміна виборчого законодавства з метою фактичного встановлення двопартійної системи. У Верховній Раді – жорсткий імперативний мандат, виключне право опозиції на обрання спікера, обрання Прем'єр-міністра України більшістю без затвердження Президентом. Суттєве розширення повноважень Прем'єр-міністра, у тому числі од-

<sup>2</sup> Офіційний сайт Президента України, 17.04.2008, <http://www.president.gov.ua/news/9682.html>

<sup>3</sup> Сайт радіо «Свобода»: <http://www.radiosvoboda.org/article/2008/5/18F1CCD5-4561-4258-B66F-3EABDBB1882B.html>



ноособове право на призначення всіх міністрів. Прем'єр-міністр також здійснює зовнішньополітичну діяльність, отримує право укладати міжнародні договори тощо.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Визначається новий статус місцевих державних адміністрацій, а саме – органи, що представляють Кабінет Міністрів України на відповідній території.

Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається і звільняється з посади за погодженням із Прем'єр-міністром України.

У частині формування органів місцевого самоврядування пропонується запровадження пропорційної системи місцевих виборів за відкритими списками у два тури, до якого допускаються дві партії, що набрали найбільшу кількість голосів. Також проектом змін до Конституції передбачається запровадження виконкомів, на які будуть покладені окремі повноваження, що зараз належать місцевим державним адміністраціям<sup>4</sup>.

Позиції Партії регіонів щодо внесення змін до Конституції України озвучені народним депутатом від Партії регіонів Олександром Лавриновичем, який зазначає, що Партія регіонів орієнтована на децентралізацію владних повноважень; на ліквідацію державних адміністрацій з призначуваними з Києва людьми. Необхідно, щоб органи місцевого самоврядування самостійно формували свої виконавчі органи<sup>5</sup>.

Робоча група НКР виходила з того, що зміни до Конституції України повинні мати комплексний, змістовний характер і бути реалізовані шляхом прийняття нової редакції Основного Закону в порядку, встановленому Конституцією України.

Вихідною позицією у роботі над Концепцією було те, що в Україні нині існує змішана республіканська форма державного правління. Робоча група не розглядала пропозиції щодо зміни цієї моделі, різні варіанти якої були висловлені лідерами парламентських фракцій та іншими політиками (перехід до суто парламентської чи президентської республіки, відмова від інституту президентства тощо).

Робоча група зосередилась на змінах до Конституції України, спрямованих на усунення проблем, що виникли після її прийняття, та які загострилися після 2004 року. За концепцією НКР, зміни мають створити необхідні умови для збалансованості та ефективного функціонування змішаної форми державного правління на основі чіткішого розподілу функцій і повноважень державних органів, удосконалення системи противаг і стримувань, які стосуються передусім трикутника «Президент – парламент – Уряд», а також системи територіальної органі-

зації влади (далі – ТОВ) та місцевого самоврядування. На думку експертів, положення оновленої Конституції України мають передбачити також створення необхідних передумов для реформування судової та правоохоронної систем.

Зазначені вище загальні засади оновлення Конституції України не викликають заперечень з боку провідних політичних сил. Предметом гострих дискусій, які потребують узгоджених позицій, є конкретні пропозиції щодо системи виборів до місцевих представницьких органів; питання щодо виділення з тексту Конституції України переліку областей та інші питання, що стосуються перерозподілу повноважень між оновленими структурами публічної влади.

Розділ IX присвячено ТОВ та місцевому самоврядуванню. Конституційні положення мають закласти правові засади: оптимальної системи адміністративно-територіального устрою; системи належного місцевого самоврядування; реалізації політики децентралізації на подальшу перспективу; здійснення адміністративної, адміністративно-територіальної реформ, формування державної регіональної політики на концептуально новій основі.

Сучасні принципи побудови ТОВ та системи місцевого самоврядування мають відповідати демократичній, конституційно децентралізованій державі, яка в такий спосіб поєднує загальнодержавні та регіональні інтереси. Тому концептуальні засади конституційних основ ТОВ мають базуватися на ідеї децентралізації влади взагалі і децентралізації державного управління та фінансів зокрема.

Законодавче забезпечення реформування ТОВ та місцевого самоврядування має виходити з ідеології його цілісності, нового алгоритму конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого і регіонального розвитку. Чинні сьогодні закони морально застарілі, не відповідають сучасним реаліям та практиці функціонування місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Нормативно-правові акти розроблялися різними інституціями, не мають єдиних засад і взаємопосилаць. Це призвело до безсистемності у сфері розподілу управлінських, розпорядчих і контролюючих функцій між органами виконавчої влади, відсутності відповідальності за загальний стан розвитку країни (особливо в регіональному розрізі).

Ці недоліки мають бути усунені, в тому числі за рахунок норм оновленої Конституції України, в основу якої необхідно закласти такі принципи: верховенства права; відкритості; пропорційності; ефективності; субсидіарності; підконтрольності; повсюдності; відповідальності.

Закріплена у чинній Конституції України система ТОВ лише частково відповідає європейським принципам і стандартам децентралізованого управ-

<sup>4</sup> Сайт незалежного аналітичного агентства «ГЛАВРЕД»: <http://glavred.info/print.php?article=/archive/2008/05/08/130844-1.html>

<sup>5</sup> Інтерв'ю Олександра Лавриновича інформгентству «Главред», офіційний сайт Партії регіонів: <http://www.partyofregions.org.ua/digest/47cd22d825e11/>

ління. Основні принципи Європейської хартії місцевого самоврядування не імplementовано ані в нормах Конституції України, ані в спеціальних та галузевих законах. Зокрема, це стосується правової, матеріально-фінансової, організаційної самостійності органів місцевого самоврядування; повсюдності та розповсюдження юрисдикції органів місцевого самоврядування базового рівня на всю територію адміністративно-територіальної одиниці; забезпечення повноти і виключності повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення; відповідності обсягу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування функціям, які покладаються на них в порядку делегування.

Норми чинної Конституції та законів України зумовлюють інституціональні конфлікти між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Вони сприяють надмірній політизації місцевих рад, порушують принцип представлення спільних інтересів територіальних громад при формуванні обласних і районних рад. Вони не дозволяють здійснити раціональний та чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування і органами місцевої виконавчої влади (а також між рівнями місцевого самоврядування), самостійно реалізовувати регіональну політику через утворювані районними та обласними радами виконавчі органи, впроваджувати механізми дієвої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування.

Недосконалість адміністративно-територіального устрою та міжбюджетних відносин негативно впливає на здатність системи публічної влади ефективно надавати державні і громадські послуги, на забезпечення стабільних джерел формування доходів місцевих бюджетів, сталого соціально-економічного та культурного розвитку територій в умовах ринкової економіки, на встановлення балансу між повноваженнями і відповідальністю центру та місцевих органів виконавчої влади, на формування кадрової та організаційної спроможності органів публічної влади вирішувати питання місцевого значення.

Зазначені фактори зумовлюють необхідність якнайшвидше розв'язати проблему вдосконалення конституційних основ реформування системи ТОВ і місцевого самоврядування, які нададуть можливість викоринити існуючі недоліки, привести її у відповідність до європейських стандартів. Наукова спільнота, громадськість, експертно-аналітичні структури органів влади та громадськості мають теоретичні та концептуальні напрацювання, які потрібно покласти в основу конституційного реформування. Розроблено теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальних перетворень, формування нової державної регіональної політики, обґрунтовано актуальність реформування територіального устрою та місцевого самоврядування, можливі варіанти проведення реформ.

Удосконалення концептуального бачення ТОВ і місцевого самоврядування має бути орієнтовано на етапний характер реформування, європейські стандарти та принципи побудови ефективної системи врядування (так званого доброго врядування). Всі попередні проекти реформування публічної адміністрації в Україні зводилися фактично до ревізії окремих положень чинної Конституції, за відсутності розробленої та затвердженої, а головне – зрозумілої для урядовців і громадян концепції змін. Як наслідок, розроблені народними депутатами України зміни до Конституції України (зокрема, законопроект 3207-1) не було прийнято, процес формування ефективної та відповідальної влади в регіонах і громадах так і не розпочався.

Ці вихідні концептуальні позиції стали базовою основою для формулювання пропозицій робочої групи НКР стосовно оновлення Конституції в частині ТОВ і місцевого самоврядування. Пропозиції були узгоджені з представниками органів місцевого самоврядування, їх асоціаціями та експертами (далі – узгоджений проект конституційних змін). Узгоджені пропозиції містять два варіанти побудови ТОВ і системи публічної влади субнаціонального рівня (системи місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування).

**Перший варіант.** У Конституції визначається система місцевих органів виконавчої влади, їх провідної ланки – місцевих державних адміністрацій, які функціонують на рівні Автономної Республіки Крим, областей, районів, у містах із спеціальним статусом. Місцеве самоврядування в особі його органів функціонує на рівні громад, областей, у містах із спеціальним статусом.

**Другий варіант.** У Конституції визначається система місцевих органів виконавчої влади, їх провідної ланки – місцевих державних адміністрацій, які функціонують на рівні областей, у містах із спеціальним статусом. При цьому допускається можливість створення представництв обласних державних адміністрацій (для виконання контрольно-наглядових функцій) у районах. Місцеве самоврядування в особі його органів функціонує на рівні громад, районів, областей, у містах із спеціальним статусом.

Узгоджений варіант конституційних змін пізніше було перероблено робочою групою НКР (далі – кінцевий варіант проекту конституційних змін) у частині пропозицій щодо взаємодії та співвідношення повноважень системи місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. У цій системі місцеві органи виконавчої влади являють собою структури префекторального типу. Інші позиції цього розділу Конституції не зазнали змін.

**Основні позиції «кінцевого варіанта» проекту конституційних змін:**

1. Розділ ІХ Конституції України пропонується розпочати з визначення системи адміністративно-терито-

ріального устрою (АТУ) держави, яка визначає основу територіальної організації влади.

2. До системи АТУ України новою редакцією Конституції України має бути віднесено Автономну Республіку Крим, існуючі області, райони, громади.

Статус адміністративно-територіальних одиниць, які складають систему АТУ, порядок вирішення питань АТУ слід визначити у спеціальному законі.

Питання АТУ повинні вирішуватися Верховною Радою України.

Має бути збережено спеціальний статус міст Києва та Севастополя, що визначатиметься законами України.

3. Статус Автономної Республіки Крим, установлений чинною Конституцією України, пропонується в цілому зберегти. Питання, які належать до повноважень представницького і виконавчого органів Автономної Республіки Крим, повинні регулюватися Конституцією України та Конституцією Автономної Республіки Крим, яка затверджується законом України.

4. У цьому розділі мають міститися положення щодо організації виконавчої влади на відповідній території (за зразком префектур).

Виконавчу владу на відповідній території здійснюють галузеві територіальні підрозділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Пропонується передбачити, що в областях, містах Києві та Севастополі функціонують глави державних адміністрацій, на яких покладається здійснення контрольно-наглядових функцій щодо додержання Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, прав і свобод людини і громадянина територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, органами і посадовими особами місцевого самоврядування, а також забезпечення взаємодії територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

Призначення і звільнення глав державних адміністрацій має здійснюватися Президентом України.

5. Виходячи з АТУ, організація виконавчої влади, місцевого самоврядування повинна залежати від ступеня реалізації принципу субсидіарності – максимального наближення надання послуг населенню, розмежування законом повноважень, що мають належати виконавчій владі, від власних повноважень органів місцевого самоврядування.

6. Враховуючи європейську практику місцевого самоврядування, у новій редакції Конституції України необхідно відтворити можливість делегування відповідно до закону органам місцевого самоврядування окремих повноважень виконавчої влади. При цьому органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень мають бути підконтрольні виконавчій владі.

Водночас необхідно виключити можливість делегу-

вання повноважень органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади і, відповідно, підзвітність і підконтрольність останніх радам громад.

7. З урахуванням принципу правової економії, основи організації місцевого самоврядування мають регулюватися Конституцією; функції, повноваження та форми діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування – законами; специфічні форми організації та діяльності – статутами громад.

Пропонується у новій редакції Конституції України закріпити принципи самостійності місцевого самоврядування, визначені Європейською хартією місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим на конституційному рівні важливо визначити територіальну основу місцевого самоврядування – громаду, закріпити визначення понять місцевого самоврядування та громади, передбачити матеріальні і фінансові засади функціонування місцевого самоврядування, порядок формування його органів, особливості здійснення місцевого самоврядування на рівні області і району, гарантії місцевого самоврядування.

8. Громада має власні представницькі, виконавчі органи місцевого самоврядування.

До складу громади не можуть входити інші громади.

9. Мають бути збережені положення чинної Конституції України щодо матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування.

10. Депутати представницького органу місцевого самоврядування громади – ради громади та голова громади обираються відповідно до закону строком на чотири роки.

11. Необхідно визначити, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси громад, є обласні, районні ради, депутати яких обираються відповідно до закону строком на чотири роки. З числа депутатів обласних, районних рад обираються голови цих рад.

Пропонується також передбачити формування обласною, районною радою власного виконавчого комітету.

12. Доцільно встановити, що в містах Києві та Севастополі система органів місцевого самоврядування діє відокремлено від органів виконавчої влади. Ради громад цих міст формують власні виконавчі органи. На голів цих міських громад поширюється вимога несумісності.

13. Загальною є норма Конституції України про обов'язковість до виконання в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць актів органів місцевого самоврядування.

14. У цьому розділі Конституції України доцільно конкретизувати державні гарантії щодо дотримання головних принципів самостійності місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування; державної участі у формуванні доходів місцевих бюджетів, фінансової підтримки місцевого самоврядування; компенсування витрат органів місцевого само-

врядування, що виникли внаслідок рішень державних органів; фінансування здійснення делегованих повноважень виконавчої влади в повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків до місцевого бюджету.

15. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування має бути передбачено для органів місцевого самоврядування право при здійсненні повноважень співробітничати та в установлених законом межах створювати асоціації, інші добровільні об'єднання для виконання завдань та з метою захисту і заохочення їх спільних інтересів.

16. Має бути визначено, що відповідальність органів місцевого самоврядування та відповідних голів, підстави дострокового припинення їх повноважень встановлюються законами України.

На відміну від «кінцевого варіанту», узгоджена позиція щодо системи місцевих органів виконавчої влади передбачала її наступну модель.

Конституція має встановити, що місцеві державні адміністрації відповідальні перед Президентом України та підконтрольні Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій є державними службовцями, котрі призначаються на посаду за поданням Кабінету Міністрів України Президентом України, який має право звільняти їх з посади.

Виходячи зі змішаної парламентсько-президентської форми правління, місцеві органи виконавчої влади зобов'язані в межах відповідної території одночасно забезпечувати реалізацію повноважень Президента України як глави держави та повноважень вищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України. З огляду на це, доцільно визначити в Конституції основні функції місцевих державних адміністрацій, їх підконтрольність та підзвітність. Це такі функції:

**здійснення контролю** за виконанням територіальними підрозділами (органами) міністерств, інших центральних

органів виконавчої влади та урядових органів, що діють на рівні області, району, міст Києва та Севастополя, в межах Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

**координація діяльності** територіальних підрозділів (органів) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та урядових органів, що діють на рівні області, району, міст Києва та Севастополя;

**здійснення державного контролю** за відповідністю рішень та дій органів і посадових осіб місцевого самоврядування Конституції та законам України;

**забезпечення реалізації державної політики** у сфері оборони, національної безпеки, правопорядку та ліквідації надзвичайних ситуацій, а також забезпечення у цій сфері взаємодії між територіальними підрозділами (органами) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та урядових органів і органами місцевого самоврядування.

Управлінські, виконавчо-розпорядчі функції в окремих сферах (соціально-економічного прогнозування розвитку регіонів, транспорту і зв'язку, науки, освіти, культури, охорони здоров'я, використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля, оборонної роботи та мобілізаційної підготовки, соціального захисту тощо) здійснюються у визначених Законом межах. Реалізація цих функцій місцевої державної адміністрації має бути підконтрольною Кабінету Міністрів України.

Із Конституції слід виключити можливість делегування повноважень рад місцевим державним адміністраціям і, відповідно, їх підзвітність і підконтрольність радам.

У Конституції треба зазначити, що розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування визначається в законах України.

Такими в загальних рисах є пропозиції робочої групи НКР щодо територіальної організації влади.

## Місцеве самоврядування: на часі кардинальні зміни

**Україна першою серед республік колишнього СРСР ще в грудні 1990 року прийняла закон про місцеве та регіональне самоврядування, відтак історія розвитку місцевого самоврядування в Україні налічує вже 18 років.**

**На зорі незалежності, за часів політичної ейфорії не вдалось уникнути суттєвих помилок, при всьому бажанні зробити якнайкраще.**



**Анатолій ТКАЧУК,**  
заступник Міністра регіонального  
розвитку та будівництва України

З одного боку, хотіли демократії самоврядування, з іншого – визначили в законі місцеві ради органами державної влади. Однак цей закон, поза сумнівом, виконав свою дуже важливу місію, а саме – заклав підвалини для формування повноцінного місцевого врядування на базовому рівні – на рівні громади.

Із розвалом партійної вертикалі, через відсутність єдиного центру влади виникли суттєві проблеми щодо реалізації єдиної державної політики по всій території України. Тому після проведення перших президентських виборів 1991 року, на початку 1992 року були введені посади представників Президента на районному та обласному рівнях. Таким чином, було створено нову вертикаль виконавчої влади, що було вкрай необхідним для забезпечення керованості державою, але такий крок фактично нівелював місцеве самоврядування на районному і обласному рівнях.

До того ж, негаразди виникали, коли, наприклад, обласна рада хотіла керувати районними, міськими радами, а закон передбачав максимальні повноваження для рад базового рівня – міських, селищних. Оскільки сільські, селищні ради завжди були малопотужними, то реально

все врядування трималося на міських радах. Виникли гострі суперечки між районними, обласними радами і представниками Президента у районах та областях.

Тодішня модель влади в державі здавалась для Президента надто обтяжливою, і Леонідом Кравчуком уже в 1993 році було внесено відповідний законопроект на розгляд до Верховної Ради. У ньому передбачалося, зокрема, введення посади віце-президента, відтак Президент дещо відсторонювався від виконавчої влади. Але фактично цей законопроект був переписаний у Верховній Раді, втративши свій первинний задум, а суперечка між Президентом і Головою Верховної Ради України призвела до того, що, з-поміж іншого, були скасовані й представництва Президента на місцях.

У 1994 році відбулись вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних голів, які проходили за мажоритарною системою. Тоді махновська натура української душі дала про себе знати, і області, образно кажучи, пішли в рознос: хто в ліс, хто по дрова. Кожен почав вести свою політику, яка не мала єдиного державного стрижня.

Виявилось, що прямі вибори сільських, селищних, міських, районних та обласних голів при нерозведенні повноважень між радами різних рівнів та відсутності єдиної державної вертикалі не поліпшують, а навпаки – погіршують керованість на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою.

Коли вже Леонід Кучма отримав цей спадок, було дуже складно зрозуміти, яким чином провадити державну політику на всій території України. Тому в 95-му році розв'язання проблеми керованості державою знайшло своє вирішення у Конституційному договорі, відповідно до якого було, зокрема, відновлено адміністрації на районному, обласному рівнях, а в 96-му – систему владних відносин було прописано в Конституції.

Розділ «Місцеве самоврядування» Конституції України вийшов вкрай еkleктичним. Там поєднано те, чого не можна поєднувати ніколи. І найбільшою проблемою стало запровадження принципу перехресного делегування повноважень, коли, з одного боку, держава делегує повноваження місцевому самоврядуванню, з іншого – місцеве самоврядування делегує повноваження державній виконавчій владі. Це в принципі неможливо.

У світі не існує нічого подібного, оскільки самоврядування згідно із законом отримує повноваження від держави, і не може бути зворотного делегування.

Звичайно, це спричинило цілу низку інших проблем: районні та обласні ради отримали право висловлювати недовіру районним і обласним державним адміністраціям. Поручується принцип префектурності, про який всі зараз в Україні говорять – коли державні адміністрації чи префекти здійснюють нагляд за місцевим самоврядуванням. У нас же той, хто наглядає, може бути відправленим у відставку тим, за ким він наглядає.

До того ж, радам на районному й обласному рівнях надано достатньо повноважень, які не можуть бути реалізованими, оскільки у них немає виконкомів, то вони апіорі делегують ці повноваження адміністраціям. Це принципово неправильно. У результаті багато обласних і районних рад у 2006 році відмовилися делегувати повноваження адміністраціям, або в деяких випадках проголосували за те, щоб перебрати відповідні повноваження. Фактично це ні до чого не привело, оскільки рада все одно не може реалізовувати частину повноважень через відсутність виконкомів. Відтак суперечок, які призвели до подальшої руйнації управлінської вертикалі, та політичних сутичок було чимало.

Виникла парадоксальна ситуація, коли юридично повноваження не належать адміністрації, але вона їх виконує, а самоврядування, маючи ці повноваження, фактично їх не виконує. Нонсенс.

Окрім того, розділ Конституції «Територіальний устрій України», знову ж таки, виписаний, на мою думку, «по-советськи», оскільки систему адміністративно-територіальних одиниць складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища, села. Фактично не встановлена ієрархія адміністративно-територіального поділу. Якщо село – адміністративна одиниця, то що тоді сільська рада, яка об'єднує кілька сіл, і наскільки адмінтеродинація сільрада відрізняється від адмінтеродинації села? А яка ієрархія району стосовно міста районного чи обласного значення, чи стосовно сільради або села? Конституція не дає відповіді на жодне з цих запитань.

Звісно, врешті-решт, час має поставити крапку – все повинно бути належно законодавчо оформлено. Або, скажімо, ні в Конституції, ні в законах у нас немає такого поняття, як селище міського типу. Насправді ж існує така адміністративно-територіальна одиниця, і мешканці, які там проживають, належать до категорії міських. Ось це вже відповідні наслідки недолугості закону.

Сьогодні можна з упевненістю сказати, що в Україні місцеве самоврядування динамічно розвивається лише на рівні міст обласного значення. Що ж до сільських поселень, невеличких містечок, то там є великі клопоти.

Крім того, через перехресне делегування повноважень на районному і обласному рівнях існують постійні конфлікти між відповідними радами та головами адміністрацій.

Ці конфлікти періодично посилюються, як, наприклад, після виборів 2006 року. Лише в Луганській області було висловлено недовіру 11 головам райдержадміністрацій практично на перших же сесіях.

Розподіл повноважень між самими адміністраціями, між обласною адміністрацією та обласною радою, обласною адміністрацією та районними адміністраціями, обласною адміністрацією та міськими, сільськими радами надто заплутані, що спричинює постійні конфлікти.

Окрім того, в системі адміністрацій також закладено цілу низку ліній конфлікту. Передусім, це те, що останніми роками спостерігається тенденція до створення на рівні областей територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, які не входять до структури обласних державних адміністрацій. Тобто, поряд з органом загальної компетенції виконавчої влади – обласною державною адміністрацією існує з десятком органів спеціальної компетенції, які підпорядковані безпосередньо центральним органам виконавчої влади. Але за здійснення виконавчої влади в області відповідає саме обласна державна адміністрація. Така розхристаність не дає можливості синхронізувати всю політику в області і створює такі багатоканальні зв'язки області з центром (міністерствами), які не дають змоги здійснювати структурну урядову політику.

Славнозвісне ж питання – «Хто старший над адміністраціями – Прем'єр чи Президент?», також досі не дає спокою, хоча, як на мене, тут взагалі немає проблеми. Адже місцеві державні адміністрації – це продовження уряду, а призначення голів на посади Президентом – це надання їм певного високого статусу, і не більше. Така сама система існує і у Франції, де префект призначається президентом, але префекти – люди урядові.

З метою виходу із ситуації, що склалася, Міністерством регіонального розвитку та будівництва на сьогодні розроблено цілу низку концептуальних документів, спрямованих на поліпшення ситуації. Перший – це Концепція державної регіональної політики, яка має сформулювати нову філософію державної політики щодо регіонів, регіонального розвитку, інтеграції регіонів в єдине українське суспільство.

Окремою важливою складовою нової регіональної політики є вдосконалення адміністративно-територіального устрою і побудова ефективної публічної адміністрації, тобто чіткого розподілу повноважень місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування. Відтак, до згаданого попереднього документа додається інший – Концепція реформи адміністративно-територіального устрою, яка має на меті структурування держави, тобто чітке визначення рівнів адміністративно-територіального устрою. Для такої держави, як Україна, характерними є три рівні. Перший, базовий – муніципалітет, община, громада. Як його назвати – це вже питання інше. Ми називаємо громадою. Другий рівень – це може бути повіт, графство, район. У нас – район.

Третій рівень, регіональний – провінція, область, земля. Ми визначаємо – область. І вимоги до цих рівнів у нас приблизно відповідають директиві Європейського Союзу, яка встановлює певні кваліфікаційні вимоги до адміністративно-територіальних одиниць.

Відповідно до такої організації держави треба вести мову і про органи, які мають діяти на тому чи іншому рівні адміністративно-територіального устрою. Тут має набрати чинності третій документ – Концепція розвитку місцевого самоврядування, головною ідеєю якої є те, що в Україні абсолютну більшість повноважень щодо надання публічних та соціальних послуг необхідно зосередити в місцевому самоврядуванні базового рівня – громаді. Розглядати цю проблему треба з точки зору адміністративно-територіального устрою, оскільки на сьогодні ми маємо парадоксальну ситуацію – понад 96 відсотків територіальних сільських громад в Україні є дотаційними, з них понад 70 відсотків – глибоко дотаційними. Тобто громада чисельністю, скажімо, 300 чи 500 осіб збирає 5 тисяч гривень податків, а витрати лише на утримання сільради становлять 30 тисяч гривень. Це нереальні умови для здійснення місцевого самоврядування. Тому наша ідея полягає в частковому поверненні до колишнього устрою місцевого самоврядування. Раніше в Україні, наприклад, існували волості, які склалися з багатьох поселень (фактично – нинішні громади), і мали весь необхідний набір органів влади, які забезпечували людей послугами. У сучасному сенсі це має бути центр забезпечення життєдіяльності і надання послуг: початкові школи, середні школи, пожежна частина, відповідні медичні заклади, швидка допомога, місцева міліція, пункт казначейства, тобто все, з чим люди найчастіше стикаються і що має бути територіально близько.

За великим рахунком, ідеться навіть не про об'єднання нинішніх громад в одну велику. Правильніше говорити про укрупнення нинішніх районів. Тобто фактично громади будуть невеличкими районами. До 1964 року в Україні вже існував такий адміністративний устрій, потім розпочався процес укрупнення, а ті невеликі міста і селища, які були колись районними центрами, по суті досі залишилися центрами тяжіння. Тепер фактично ці міні-райони стануть великими громадами.

Відтак звичайний нинішній район потребуватиме укрупнення, бо немає сенсу існування району, де проживає 7–20 тисяч населення: ні фінансово, ні організаційно він не спроможний забезпечувати людей необхідними послугами. Натомість буде створено великий район, в якому об'єднуються десяток чи півтора великих громад. Такий район матиме лише незначну частину повноважень, які не можуть бути реалізовані на місцевому рівні. Це, наприклад, послуги спеціалізованої медицини, де головне – правильно здійснити діагностику, а таке об'єднання дуже дороге. Тому воно концентруватиметься в медичних округах або в районах.

Те саме стосується й області. На обласному рівні міс-

цеве самоврядування матиме таку ж абсолютно обмежену кількість повноважень, головним з яких є розвиток області в інтересах кожної громади, кожного району. Це має стати базовим повноваженням області.

Відтак, якщо ми здійснимо розподіл повноважень місцевого самоврядування різних рівнів дуже чітко, то одразу ж позбавимося конфліктної ситуації – хто старший? Те саме з місцевими державними адміністраціями.

Якщо абсолютну більшість повноважень передати базовому рівню місцевого самоврядування, то ту частину, яка залишиться, отримає самоврядування районного і обласного рівнів. Місцеві державні адміністрації позбавляться невластивих їм господарських функцій, натомість отримають серйозні повноваження щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в частині дотримання Конституції і законів. За ними залишиться також ціла низка повноважень, які не можуть бути передані навіть дуже розвинутому самоврядуванню. Це, зокрема, питання безпеки, мобілізації, спеціальні види контролю, а також питання соціального захисту населення.

Для зміцнення такої державної вертикалі, щоб її, так би мовити, не трусило після кожних виборів місцевого чи національного рівня, голови адміністрацій мають стати чиновниками, державними службовцями, які призначаються відповідно до своєї кваліфікації з кадрового резерву. Це підготовлені люди з відповідною освітою, які переміщуються територією країни: відпрацювавши, скажімо, 3–5 років у одному районі, чиновник направляється на роботу до іншого. Лише за таких умов вони не боятимуться за кадрову перспективу, оскільки не належатимуть до жодної політичної сили. Відтак само по собі відпаде питання, кого слухати і до кого йти на нараду – до Президента чи до Прем'єра. Тоді ми отримаємо абсолютно нормальну, адекватну європейському рівню, систему влади.

І ще невеличка ремарка. Зараз надходить багато пропозицій до наших проектів. Зокрема, представники органів самоврядування пишуть, що категорично не можна допустити контролю за дотриманням законності органами місцевого самоврядування з боку державних адміністрацій. Нехай цим, з їхньої точки зору, займається прокуратура, міліція, тільки не адміністрація. На нашу ж думку, такі побоювання безпідставні. По-перше, дивно, що цим займатиметься прокурор чи міліціонер, а, по-друге, звідки такий страх контролю? Мабуть, це наслідки політичного протистояння у суспільстві.

Цікавим у цьому сенсі є досвід Данії, де наприклад 1 січня 2007 року набула чинності реформа місцевого самоврядування, і ця країна тепер живе за новим адміністративним поділом. Сьогодні там є п'ять регіонів, у кожному з яких своя адміністрація. Так от, голова адміністрації має право накласти штраф на депутатів місцевої ради за бездіяльність. Скажімо, за утримання від голосування. Тобто депутат може голосувати або «за», або «проти», але утриматися не може, тому що порушує мандат, який дали

йому виборці для прийняття рішення. Якщо ж депутат ні «за», ні «проти», значить він не працює. І ніхто ні в Данії, ні будь-де в Європі не ставить під сумнів таке право, тому що це право держави щодо забезпечення ефективної діяльності місцевого самоврядування.

А в Україні нині є один клопіт, який заважає процесу реформування системи місцевого самоврядування – непрацююча Верховна Рада. Ми порахували, що абсолютно спокійно і реально вкладаємося в підготовчий етап впровадження реформ, і вибори 2010 року міських голів, місцевих рад можемо провести на новій основі. Це абсолютно реально, якщо працюватиме парламент.

Усі згадані концепції напрацьовувались нашим Міністерством протягом цього року роботи. За такий короткий час, звісно, підготувати стільки важливих документів практично неможливо, але над ними працювали люди, які розробляють цю тему вже понад десять років. Тому механізм був такий: робоча група працювала упродовж двох тижнів абсолютно відокремлено і максимально результативно, і таким чином, за два тижні документ був готовий. Далі до обговорення залучалися науковці, представники місцевих державних адміністрацій, обласних рад, міністерств, експерти Ради Європи, Європейської комісії, і фактично за 2–3 місяці фундаментальні концептуальні документи стали придатними для ухвалення на державному рівні. Навіть за умов виникнення певних катаклізмів, скажімо, навіть зміни уряду, ці документи необхідно подавати на розгляд парламенту, оскільки вони напрацьовувались кількома поколіннями управлінців і науковців, які є фахівцями своєї справи і завжди будуть затребуваними життям.

На моє глибоке переконання, багато керівників на рівні районних містечок давно готові до проведення реформи. І чим далі – тим більше. Чому? Міста і містечка затиснуті навколишніми землями, які їм не належать. Відповідно, вони не мають територій для свого подальшого розвитку. Для того, щоб місто розвивалося, потрібно, щоб розвивався бізнес, тобто потрібні нові території. Межі міста були визначені ще 20–30 років тому, вони вже використали всі вільні майданчики і далі розвиватися їм нікуди.

Про це говорять, приїжджаючи до нас, представники різних областей – Сумської і Луганської, Київської і Тернопільської, Івано-Франківської та Криму. Вони навіть пропонують провести експеримент на їхній базі. І тому ми пропонуємо, щоб до бюджету наступного року були закладені кошти на підтримку інфраструктурного розвитку тих громад, які об'єднуються відповідно до напрацьованої нами методики.

Мені довелось вивчити досвід багатьох країн світу і дійти висновку, що всі, хто намагався зробити реформу

добровільно, врешті-решт приходили до примусу, бо завжди знайдуться люди, які виступлять проти реформи. Бідні – ну і добре, але ні з ким об'єднуватися не будемо.

До слова, наші друзі латиші підготували всі необхідні документи для реформи місцевого самоврядування. Визначили терміни добровільного проведення реформ. Минуло три роки, і вони прийняли наступне рішення: хто до 2009 року об'єднається, той отримає 10 відсотків коштів до свого бюджету додатково на розвиток інфраструктури. Хто не об'єднається, у 2009 році реформа відбудеться примусово, але вже без цих додаткових коштів до місцевого бюджету. Вважаю, саме таким чином вони таки проведуть реформу.

Для нас же одним із найважливіших завдань сьогодні є підготовка управлінців високого рівня, кваліфікованих чиновників. Тому що на сьогодні підвищення кваліфікації проходить раз на п'ять років. А за п'ять років так багато змін відбувається. П'ять років тому ще ніхто не думав, що Євросоюз буде у нас на кордонах, що ми будемо в СОТ, і що газ коштуватиме не 50 доларів, а 350.

Необхідна дуже швидка реакція на зміну ситуації і відповідне вжиття заходів, оскільки ці чинники неймовірно сильно впливають на економіку, на соціальну ситуацію в регіоні. Вчора не було програми євросусідства, сьогодні ця програма є, з неї можна взяти великі гроші, а ніхто не знає як, і ніхто не знає, кому подавати проекти, як їх писати. Над цим треба працювати і готувати відповідні кадри.

Скажімо, Національна академія державного управління при Президентіві України могла б бути таким методологічним центром, де на замовлення Міністерства регіонального розвитку і будівництва, Голодержслужби готували б необхідних фахівців. Є регіональні інститути, регіональні навчальні центри. Є, нарешті, інтернет-технології, які дають змогу проводити навчання дистанційно – дуже дешево, але дуже ефективно.

Усе це можна вирішувати ефективно і в стислі терміни. Але найбільша проблема, яка може призупинити на цьому етапі поступальний рух задуманих реформ, лежить у політичній площині.

В Україні сформувалась якась дивна традиція – опозиція не просто не підтримує політичну силу, яка сьогодні при владі, а розхищує саму основу влади. Згодом, прийшовши до влади, вона ж таки не може ефективно керувати, бо основу влади сама собі розвалила. Це і є найбільшою проблемою. Всі решта – не мають значення, тому що сьогодні у нас є достатньо людей, які можуть взяти на себе відповідальність за ефективне проведення системних реформ, у тому числі реформи місцевого самоврядування, про яку всі так довго говорять.



# Система виборів депутатів районних і обласних рад: сучасний стан і перспективи розвитку

*Останнім часом дедалі більше критики зі сторони як політиків, так і пересічних громадян, лунає на адресу діючої нині системи виборів. Зокрема, щодо зміни системи виборів депутатів районних і обласних рад, яка відповідно до чинного законодавства застосовується в Україні.*



**Олександр ШЕЛЕСТОВ,**  
член Центральної виборчої комісії

Відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі – Закон) вибори проводяться:

– депутатів районних рад – за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного району (частина п'ята статті 2 Закону);

– депутатів обласних рад – за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної області згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм (частина шоста статті 2 Закону).

Тобто, згідно з чинним законодавством України вибори депутатів районних, обласних рад відбуваються виключно на пропорційній основі за виборчими списками від місцевих організацій політичних пар-

тій, виборчих блоків місцевих організацій політичних партій.

Відповідно, громадяни, які мають право голосу і бажають бути обраними депутатами районних, обласних рад, можуть реалізувати свої наміри, тільки увійшовши до виборчих списків місцевих організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій на виборах депутатів відповідних рад.

Прихильники цієї системи, крім політичної доцільності, юридично обґрунтовують її, зокрема окремими положеннями частини другої статті 36 Конституції України, згідно з якими політичні партії в Україні сприяють вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах.

Проте, принаймні, щодо неоднозначності з юридичної точки зору сприйняття пропорційної системи за виборчими списками місцевих організацій політичних партій або виборчих блоків організацій політичних партій на місцевих виборах, а також її практичної реалізації можна зауважити таке.

Згідно з частиною першою статті 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

При застосуванні пропорційної виборчої системи громадяни, які не є прихильниками жодної з політичних сил, які беруть участь у зазначених вище місцевих виборах та, відповідно, не мають бажання або можливості увійти до виборчих списків місцевих організацій політичних партій або виборчих блоків організацій політичних партій, юридично і фактично позбавлені гарантованого Конституцією України права бути вільно обраними до органів місцевого самоврядування.

Певним виходом із цієї ситуації в разі застосування пропорційної системи виборів депутатів районних, обласних рад було б надання права виборцям об'єднуватися поза межами місцевих організацій партій (блоків місцевих організацій партій) і, відповідно, висувати свій незалежний список кандидатів у депутати. Також можна розглядати як певну монополізацію права висунення списку кандидатів виключно місцевими організаціями

партій (блоків місцевих організацій партій) надання такого права громадським організаціям. Окремі риси запропонованої системи характерні для виборчих систем Польщі, Румунії, Прибалтійських країн та деяких інших країн Європи.

Окрім того, слід звернути увагу на те, що більшість депутатів районних та обласних рад, обраних за списками організацій політичних партій або виборчих блоків організацій політичних партій, проживають і здійснюють свою діяльність відповідно в районних і обласних адміністративних центрах.

При цьому в переважній більшості районів є ради, що входять до складу району, які не представлені жодним депутатом у відповідній районній раді. Також фактично в усіх областях існує певна кількість районів і міст, які або не представлені в обласних радах жодним депутатом, або представлені пропорційно у невеликій кількості.

Разом із тим, частина четверта статті 140 Конституції України визначає, що органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Таким чином, не можна, принаймні, на сто відсотків сказати, що існуюча пропорційна система виборів здатна у повному обсязі забезпечити втілення в районних і обласних радах конституційного принципу представництва спільних інтересів відповідних громад, розташованих у межах району, області.

Найпростішим, з одного боку, шляхом вирішення проблеми забезпечення дієвого представництва громад сіл, селищ та міст у районних і обласних радах було б відмовлення від пропорційної виборчої системи на відповідних виборах і перехід до мажоритарної. Ця ідея має дуже багато прихильників у політичних партіях, громадських організаціях, а також серед пересічних громадян. Водночас вона не є новою, адже суто мажоритарна виборча система або з деякими особливостями застосовується у таких європейських країнах, як Великобританія, Греція та низці інших.

Проте, в українському політикумі, який на сьогодні представлений у Верховній Раді України, досить неоднозначно сприймається ідея відмови на місцевих виборах у повному обсязі від пропорційної виборчої системи і переходу до мажоритарної в її класичному вигляді.

Тому як варіант можна розглянути запровадження в Україні на виборах депутатів районних і обласних рад дещо іншої виборчої системи, механізм введення якої полягає в тому, що області і райони на території України поділятимуться на округи. Схематично це виглядає так:

1) на території області утворюється 10–20 округів, до складу кожного з яких входять один або декілька районів і міст обласного значення, розташованих на території відповідної області;

2) на території району утворюється 5–10 округів, до складу кожного з яких входять один або декілька сіл, селищ, міст, розташованих на території відповідного району.

Від кожного округу в даному випадку обирається приблизно чотири – вісім депутатів.

Висування кандидатів проводиться за відкритими списками окремо по кожному округу. При цьому право висування виборчого списку кандидатів у депутати пропонується надати, як уже було сказано, крім місцевих організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій, також об'єднанням виборців і, як один із варіантів – громадським організаціям.

Кількість округів, які будуть утворюватись у запропонованій виборчій системі, на пряму залежатиме:

на обласному рівні – від кількості виборців, а також кількості районів і міст обласного значення;

на районному рівні – від кількості виборців, а також кількості рад, які входять до складу району.

За таких умов при визначенні меж округів, а також кількості депутатів, які обиратимуться в округах, може бути використано кілька підходів.

1. Залежно від адміністративно-територіального устрою. Округи утворюються за принципом приблизно однакового представництва депутатів від кожного району і міста обласного значення – на обласному рівні, від кожної ради, яка входить до складу району – на районному рівні.

2. Залежно від кількості виборців. Округи утворюються з приблизно однаковою кількістю виборців. У цьому випадку великі міста можуть бути поділені на декілька округів.

3. Змішаний. Округи утворюються з урахуванням обов'язкового представництва принаймні одного депутата від кожного з районів і міст обласного значення – в обласній раді, від кожної ради, яка входить до складу району – в районній раді. При цьому від районів, міст обласного значення, рад, які входять до складу районів і мають стосовно інших більшу кількість виборців, буде обиратися більше депутатів відповідно до обласної чи районної ради.

За тим, за кого голосують виборці і, відповідно, як підраховуються їх голоси і розподіляються депутатські мандати, можна запропонувати декілька варіантів зміни виборчої системи у цій частині:

1. Виборець має один голос і може віддати його лише за один виборчий список. У даному випадку розподіл депутатських мандатів дещо повторює існуючу виборчу систему з перенесенням її на округи і відрізняється лише за участю у виборах і, відповідно, за розподілом депутатських мандатів, також об'єднань виборців, громадських організацій (конкуренція між виборчими списками).

2. Виборець має право віддати один голос за вибор-

чий список і один голос (декілька) – за депутата (депутатів), який входить до обраного ним списку. При цьому кількість депутатів, обраних від певного списку виборців, залежить від кількості голосів, відданих за цей виборчий список. Із виборчого списку отримують депутатські мандати ті кандидати, які отримали відносну більшість голосів виборців, незалежно від їх розташування у списку (конкуренція між виборчими списками і кандидатами у депутати в межах одного виборчого списку).

3. Виборець має один або декілька голосів і голосує за одного чи декількох кандидатів з будь-якого виборчого списку. Це фактично є мажоритарна система відносної більшості з голосуванням у багатомандатних округах. При цьому виборчі списки слугують ототожненням кандидата в депутати з тією чи іншою політичною силою, об'єднанням виборців, громадською організацією (конкуренція між всіма кандидатами у депутати).

Запропоновані зміни в системі виборів депутатів районних і обласних рад розглядаються робочою групою при Верховній Раді України з підготовки проекту Виборчого кодексу України. У разі їх концептуального схвалення, ці пропозиції можуть стати основою для підготовки відповідних положень Виборчого кодексу України.

У будь-якому разі система виборів до органів місцевого самоврядування повинна забезпечити:

- обрання депутатів районних і обласних рад таким чином, щоб вони дійсно забезпечили в цих радах представництво спільних інтересів громад сіл, селищ та міст відповідної території;

- надання кожному громадянину, який має право голосу, можливості бути обраним до органів місцевого самоврядування;

- наявність у бюлетенях усіх без винятку кандидатів у депутати, що забезпечить більш свідомий вибір громадян.

### Актуально

## Публічно-управлінські інновації у системі місцевого самоврядування

**Безпосереднім приводом для написання цієї статті став комунікаційний захід – Перший національний інноваційний Форум «Українська інноваційна доктрина», який було проведено в Києві 14–15 грудня 2007 року.**

**Останнє засідання експертних груп, які взяли участь у Громадсько-професійній експертизі, відбулось 13 червня 2008 року.**

Утворення Форуму відбулось за ініціативи групи громадських та наукових організацій, а також освітніх закладів під егідою Національної Ради безпеки та оборони. В заходах Форуму взяли участь понад 200 представників органів влади, громадськості, ділових кіл, наукових та освітніх організацій, міжнародних інституцій. Підтримку Форуму забезпечили потужні фірми інноваційного спрямування. Учасники Форуму прийняли рішення про проведення низки заходів щодо забезпечення переходу до нової інноваційної політики, першим з яких має стати Громадсько-професійна експертиза правового поля інноваційно-інвестиційної діяльності.

Останнє засідання експертних груп, які взяли участь у Громадсько-професійній експертизі, відбулось 13 червня 2008 року. Учасники експертизи обговорювали проблеми інноваційної діяльності, ролі держави, місцевого самоврядування та інших суб'єктів у цьому процесі. Для з'ясування питань інвестиційно-інноваційної діяльності органів місцевого самоврядування працювала секція «Місьцеве самоврядування», на якій увага була сконцентрована саме на ролі цієї інституції.

Дискусія розпочалась з визначення загальних тенденцій. Одна з них пов'язана з міжнародною конкуренцією, яка спричиняє зміну критеріїв оцінки успішності економічного розвитку країни. Суто макроекономічні параметри (ВВП на душу населення, індекс цін, середній рівень доходу та купівельної спроможності населення тощо) вже не відображають реальний стан суспільства. Економічні індикатори замінюються багатофакторними показниками, які відбивають економічний, соціальний, технологічний, демографічний, інституціональний, інколи й культурний стан розвитку країни.

Сьогодні на перший план виходять комплексні індикатори, які відбивають, по-перше, рівень добробуту населення (якість і тривалість життя, освіта, житло, транспорт, екологія середовища, якісна вода, харчування тощо), по-друге, якість бізнесового середовища (податкова система, доступ до кредитів, адекватність монетарної політики, різні параметри інвестиційного клімату, ступінь корумпованості державного апарату, захист прав власності, судова система) та, по-третє, рівень технологічного розвитку країни. Відповідно, змінюються пріори-

тети діяльності національних урядів та органів місцевого самоврядування, які мають адаптувати свою політику до цих показників і параметрів. Необхідною складовою цієї політики є також інноваційно-інвестиційна політика, яка набуває дедалі більшого значення.

З огляду на ці найголовніші тенденції, була визначена найактуальніша проблематика інноваційної діяльності в системі місцевого самоврядування. Її можна розділити на два основних блоки:

А) інноваційна науково-технологічна діяльність (безпосередньо пов'язана з державною регіональною політикою);

Б) інноваційна діяльність у галузі публічно-управлінських (соціально орієнтованих) технологій.

Блок питань (А): Регіональне регулювання інноваційних процесів виявляється в таких функціях: участь у розробці та реалізації регіональних програм розвитку підприємництва; фінансова, матеріально-технічна, організаційно-методична підтримка господарських суб'єктів; залучення вітчизняних та іноземних інвестицій і кредитів, сприяння інноваційній діяльності підприємницьких структур, стимулювання розробки та виробництва нових видів продукції, освоєння прогресивних технологій, патентів, ноу-хау, участь у створенні ринкової інфраструктури, що забезпечує господарським суб'єктам сприятливі умови.

Блок питань (Б): Вирішення цих питань безпосередньо залежить від органів місцевого самоврядування, оскільки вони є основними суб'єктами їх вирішення за рахунок коштів власного бюджету та інших залучених коштів (грантів тощо). Це є аргументом на користь того, щоб дискусія в рамках інноваційного форуму зосередилась на темі: «Публічно-управлінські інновації у системі місцевого самоврядування».

Найактуальніша проблематика інновацій у сфері публічно-управлінської діяльності, на погляд диспутантів, є такою:

1. Формування інноваційної моделі розвитку міста (на базі «економіки знань»).

2. Пошук інвестицій для інноваційних напрямів, залучення іноземних інвестицій для місцевого/регіонального розвитку.

3. Розвиток мережі інноваційних структур (створення бізнес-центрів), розвиток підприємництва.

4. Управління якістю публічних послуг ISQ 9001:2000 (International Standart Organization – міжнародний стандарт управління якістю адміністративних послуг).

5. Інституціональний розвиток муніципального консалтингу як засобу впровадження знань у діяльність органів місцевого самоврядування.

6. Культурно-економічна регіоналізація (локалізація високорозвинених зразків, стандартів культурно-економічної діяльності, інноватизація соціального середовища).

Стисла характеристика стану зазначених вище на-

прямів діяльності полягає в наступному. Є окремі зрушення у сфері реалізації завдань, пов'язаних з проблематикою інновацій у сфері публічно-управлінської діяльності. Низка міст, де позиція посадових осіб щодо впровадження публічно-управлінських інновацій активна, мають досягнення у зазначених вище напрямках діяльності. Ці досягнення можуть бути вагомішими, якщо надаватиметься державна організаційна та матеріально-фінансова підтримка з напрямів, зазначених під номерами 5–6.

Були відзначені певні позитиви та негативи правового поля інноваційної діяльності. Сучасна нормативна база налічує близько 200 документів. Їх оцінка – складний процес, що потребує спільних зусиль. Негативом слід вважати те, що в законодавстві України поняття «інноваційна діяльність» є полісемантичним, що створює певні ускладнення при віднесенні публічно-управлінських інновацій органів місцевого самоврядування до інноваційної діяльності. Згідно зі статтею 1 Закону України «Про інноваційну діяльність» інновації – новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоспроможні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери. Інноваційна діяльність – діяльність, спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоспроможних товарів і послуг. Стаття 3 Закону України «Про інвестиційну діяльність» інноваційну діяльність визначає як одну з форм інвестиційної діяльності, яка здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробництво і соціальну сферу, що включає: випуск і розповсюдження принципово нових видів техніки і технології; прогресивні міжгалузеві структурні зрушення; реалізацію довгострокових науково-технічних програм з великими строками окупності витрат; фінансування фундаментальних досліджень для здійснення якісних змін у стані продуктивних сил; розробку і впровадження нової, ресурсозберігаючої технології, призначеної для поліпшення соціального й екологічного становища.

Господарський кодекс України розглядає інноваційну діяльність лише у сфері господарювання та визначає її як діяльність учасників господарських відносин, що здійснюється на основі реалізації інвестицій з метою виконання довгострокових науково-технічних програм з тривалими строками окупності витрат і впровадження нових науково-технічних досягнень у виробництво та інші сфери суспільного життя (стаття 325).

У цілому, чинне законодавство не забороняє впроваджувати інноваційні публічно-управлінські технології, але й не зобов'язує це робити. Правове поле інноваційної діяльності органів місцевого самоврядування перетинається з правовим полем інновацій, які здій-

снюються в рамках державної регіональної політики та регулювання інвестиційних ринків, які б сприяли формуванню діяльності інвесторів в Україні. Нині в Україні діє законодавство, яке регулює діяльність іноземних інвесторів: Закон України «Про місцеві державні адміністрації»; Закон України «Про транскордонне співробітництво»; Закон України «Про режим іноземного інвестування»; Указ Президента України «Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні»; Указ Президента України «Про план першочергових заходів у сфері інвестиційної діяльності»; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Програми «Інвестиційний імідж України»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради розвитку регіонів»; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції створення індустріальних (промислових) парків»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації іноземних інвестицій» тощо.

Є певні зрушення у розвитку інституціонального забезпечення інноваційної діяльності. Створено, зокрема: а) Державне агентство України з інвестицій та інновацій (ДАІ), яке надає пропозиції щодо поліпшення ділового та інвестиційного клімату в Україні, налагоджує безпосередні контакти з інвесторами, сприяє їх діяльності в нашій державі, а також формує базу даних перспективних інвестиційних та інноваційних проєктів, що потребують зовнішнього фінансування; б) Український центр сприяння іноземному інвестуванню («InvestUkraine»). Одне з основних завдань Центру – сприяння іноземним інвесторам в питаннях взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, супровід інвестиційних проєктів, сприяння захисту прав інвесторів.

До позитиву можна віднести також те, що останніми роками до міжнародних норм було адаптоване законодавство щодо регулювання діяльності іноземних інвесторів, визначено державні гарантії захисту іноземних інвестицій, встановлено національний режим інвестування, ухвалено закон про концесії у сфері розбудови та експлуатації дорожньої мережі тощо. В Україні в основному вже створено законодавчу базу в сфері інноваційної діяльності, але реально не сформовано цілісної та ефективної національної інноваційної системи. Тому в цій сфері спостерігається накопичення проблем і негативних тенденцій. Основними причинами проблем і негативних тенденцій в інноваційній сфері України є: недостатнє економічне стимулювання інноваційної діяльності та відсутність державної підтримки інноваційних структур; недостатній рівень нормативно-правового регулювання питань розвитку інноваційної інфраструктури та трансферу технологій; заорганізованість процедури державної реєстрації, ліцензування, сертифікації, системи контролю та дозвільної практики, регулювання орендних відносин;

незавершеність формування загальнодержавної інфраструктури інформаційного забезпечення інноваційної діяльності; відсутність належного інвестування та венчурного фінансування для здійснення масштабних технологічних змін; безсистемність та непослідовність у реалізації державної інноваційної політики.

Є певні негативи у справі залучення інвестицій на рівні органів місцевого самоврядування для розвитку інноваційної діяльності: нестабільна політична ситуація в країні; несприятливе законодавство; втручання держави у бізнес; відсутність забезпечення державних гарантій для інвесторів; низька фінансова спроможність територіальних громад; відсутність єдиного реєстру прав на нерухомість; недостатня інформованість інвесторів про можливість вкладання коштів; обмеженість внутрішніх інвестиційних ресурсів; недостатній розвиток механізмів страхування фінансових ризиків потенційних інвесторів; недосконалість державної політики в галузі податків, залучення іноземних інвестицій, розвитку і розширення правової бази місцевого самоврядування, підтримки підприємництва; некоректність підходу місцевої влади до залучення коштів на розвиток соціальної інфраструктури; відсутність достатнього фахового рівня працівників органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в питаннях залучення інвестицій та розвитку інноваційної діяльності тощо.

Багато норм чинного законодавства не «працюють», наприклад, норми стосовно укладання угод на вирішення питань місцевого та регіонального розвитку (Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»). Не забезпечено самостійність регіонів у міжнародній співпраці.

Однак уже сьогодні можна зазначити, що було б доцільним внести зміни до чинних законів, які б надали правову базу для: проведення державно-правових експериментів, розвитку муніципального консалтингу як суспільно важливого інструменту. Суб'єкти муніципального консалтингу можуть суттєво підвищити компетентність рішень різних рівнів влади з питань політико-адміністративного управління (тобто питань, які потребують розробки місцевої політики та її реалізації через виконавчий апарат). Найважливіша сфера їх компетентності – прийняття стратегічних рішень на всіх рівнях територіальної організації влади, що пов'язано передусім зі стратегічним плануванням. Фахові консультанти спроможні компенсувати недостатність у місцевих політиків та представників виконавчих органів знань з наукових основ управління територіальною громадою, політичного менеджменту, інструментарію економічного та соціального аналізу. Участь консультантів на стадії підготовки стратегічних управлінських рішень, нормативно-правових актів та проєктів, їх громадська та професійна експертиза є одним із резервів підвищення рівня та культури політико-адміністративного управління.

В Україні консалтинг для органів публічного управ-

ління перебуває на етапі становлення. Основна проблема, яка заважає становленню системного консалтингу у сфері розробки інноваційних стратегічних рішень органів влади, полягає в тому, що в Україні збереглась ієрархічна модель вироблення політики, яка відсторонює центри аналізу політики від цього процесу, відсутність зацікавленості представників влади в об'єктивному аналізі існуючих проблем. Наслідком цього є ускладнення прозорого обговорення ідей, досягнення консенсусу як усередині місцевої ради, так і поза нею, щодо шляхів розв'язання проблем у різних галузях муніципальної політики розвитку.

Муніципальний консалтинг як система та як процес відіграє вирішальну роль у створенні інтелектуальної складової формування новітніх (інноваційних) соціальних та управлінських практик, оскільки останні мають бути локалізовані на певних територіях з урахуванням їх особливостей. Ця система забезпечить зв'язок територіальної політики на мета-, макро-, мезо- та мікrorівнях її здійснення, трансформуючи знання у дієву силу політичного рішення. Тому, власне, у розвинених країнах консалтинг розглядається як інституціональний елемент розвитку на етапі постіндустріального розвитку, на якому інформація та знання перетворюються на

дієві ресурси поряд з матеріальними ресурсами.

Основний висновок, що ґрунтується на вищевикладеному матеріалі, полягає в тому, що розвиток інноваційно-інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування повинно значною мірою ґрунтуватися на розвитку інституту муніципального консалтингу. Це питання має стати об'єктом державної муніципальної та регіональної політики. Основні питання, розв'язанню яких повинна сприяти держава, зводяться до наступного:

*Перше.* У створенні ринкових умов для суб'єктів та об'єктів муніципального консалтингу шляхом введення норми формування місцевого бюджету, яка б передбачала статтю витрат на придбання консультаційної послуги або навчання посадових осіб місцевого самоврядування.

*Друге.* У забезпеченні механізмів захисту інтересів як суб'єктів, так і об'єктів муніципального консалтингу. Такі складові, як якість інформації та компетентність консультації мають спиратися на певні критерії, визначені державою та зафіксовані у відповідних нормативних актах. Складовою цієї політики має бути також здійснення заходів моніторингу соціально-економічних процесів. Його результати є основою для створення бази даних щодо регіональних проблем і потреб у розробці консалтингових продуктів.

**Олександр МОЛОДЦОВ,**  
керівник інформаційно-аналітичного відділу Фонду сприяння  
місцевому самоврядуванню України

## Новітні тенденції розвитку демократичного врядування

**Наприкінці травня 2008 року в Національній академії державного управління при Президентові України відбулася науково-практична конференція за участю іноземних фахівців – «Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід».**

Метою конференції було обговорення новітніх тенденцій демократичного врядування та формулювання рекомендацій щодо їх впровадження в Україні.

Тема конференції ще раз засвідчила необхідність у професійному спілкуванні, обміні новими формами та методами демократичного врядування, співставленні світового та вітчизняного досвіду.

У конференції взяли участь науковці Академії та її регіональних інститутів, представники Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, Національного інституту стратегічних досліджень, міжнародні експерти.

За матеріалами конференції планується вихід наукового збірника.



# Проблеми адаптації законодавства України до стандартів і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування

*Проблематика імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в національному законодавстві України набула актуальності одразу ж після її ратифікації Верховною Радою України ще в 1997 році.*

*Однак навіть поверхневий аналіз принципів Хартії дає змогу на сьогодні зробити висновок щодо їх неповного відтворення в Конституції та чинних законах України.*



**Віктор КРАВЧЕНКО,**  
кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного та адміністративного права Університету економіки та права «КРОК», перший заступник виконавчого директора Асоціації міст України та громад

Проблематика імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) в національному законодавстві України набула актуальності одразу ж після її ратифікації Верховною Радою України в 1997 році, що зумовило появу відповідних наукових та науково-методичних публікацій [1]. Значна увага науковців, державних, муніципальних і громадських діячів до зазначених питань пов'язана, на нашу думку, з трьома аспектами:

по-перше, з неповним відтворенням принципів Хартії в Конституції України [2] та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3];

по-друге, з недоліками офіційного перекладу тексту Хартії українською мовою [4]<sup>1</sup>, наслідком чого є неоднозначне тлумачення окремих її положень у процесі законопроектної діяльності та в наукових джерелах, що спричиняє, як справедливо зазначається у вітчизняній та зарубіжній літературі, до різних концептуальних установок у розумінні й організації муніципальної влади [5; 6];

по-третє, наявністю суттєвих перешкод на шляху практичної реалізації цих принципів у практиці державного будівництва України.

Під час проведення системних реформ (адміністративної, адміністративно-територіальної, бюджетної, податкової тощо), спрямованих на вдосконалення організації публічної влади в Україні (насамперед це стосується регіонального та місцевого рівнів), перший аспект набуває вирішального значення.

Йдеться про те, яка саме модель влади домінуватиме в новітньому конституційному процесі – «європейська (демократична)», що передбачає широку децентралізацію управління на засадах субсидіарності, чи колишня «пострадянська (бюрократична)» зі значною централізацією владних повноважень та фінансових ресурсів у руках виконавчої влади і надмірною адміністративною опікою держави над органами місцевого самоврядування. А з огляду на те, що при ратифікації Хартії Україною не було зроблено жодних декларацій або застережень, то при визначенні нової моделі влади неодмінно постане питання – якою мірою будуть виконані міжнародні зобов'язання держави.

В цілому характеризуючи зміст Хартії, можна в ній виділити основоположні принципи, що мають значення для формування

<sup>1</sup> У свою чергу, це є результатом термінологічної неоднозначності англійської та французької версій тексту Хартії.

«європейської (демократичної)» моделі влади на субнаціональних територіальних рівнях:

- визнання місцевого самоврядування в національному законодавстві і, наскільки це можливо, в конституції (стаття 2);

- реальність місцевого самоврядування, що зумовлює його зміст як право і спроможність місцевої влади здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ (стаття 3);

- підзаконність місцевого самоврядування як влади, що діє в межах закону (стаття 3);

- визначення природи місцевого самоврядування як публічної влади, яка, з одного боку, діє в інтересах місцевого населення (територіальної спільноти) (стаття 3), з іншого – є похідною від суверенної державної влади, оскільки головні повноваження і функції місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом (стаття 4, частина перша);

- віднесення до суб'єктів здійснення місцевого самоврядування як територіальних спільнот, так і органів місцевого самоврядування за умови обрання представницьких органів місцевого самоврядування таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права (стаття 3);

- автономність місцевого самоврядування як влади, що має право вільно вирішувати будь-яке питання, віднесене до її компетенції (стаття 4, частина друга);

- субсидіарність (оптимальність децентралізації і реальної керованості території [6, 721]), що передбачає, по-перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, які мають найтісніший контакт з громадянином, по-друге, врахування обсягу і характеру завдання та вимоги досягнення ефективності й економії при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади (стаття 4, частина третя);

- повноважність, невідчуженість та непорушність місцевого самоврядування, – повноваження місцевого самоврядування мають бути повними і виключними. Вони не можуть бути скасовані чи обмежені, якщо це не передбачено законом (стаття 4, частина четверта);

- адаптація делегованих місцевому самоврядуванню повноважень до місцевих умов (єдності державних і місцевих інтере-

сів [6,722]) (стаття 4, частина п'ята);

- участь місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань публічного значення, що хоча й не віднесені до його компетенції, але зачіпають його права та інтереси (стаття 4, частина шоста);

- цілісність та непорушність території суб'єктів права на місцеве самоврядування – зміна територіальних кордонів місцевих властей потребує узгодження з відповідними територіальними спільнотами (громадами) (стаття 5);

- самостійність органів місцевого самоврядування у визначенні власних внутрішніх адміністративних структур з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління (стаття 6, частина перша);

- створення належних умов служби та посадової кар'єри муніципальних службовців, що дадуть змогу залучити до роботи в органах місцевого самоврядування висококваліфікованого персоналу (стаття 6, частина 2);

- вільний мандат депутатів представницьких органів місцевого самоврядування (вільного здійснення ними своїх функцій) (стаття 7, частина перша);

- фінансове відшкодування витрат, здійснених під час виконання мандата депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідне соціальне страхування (стаття 7, частина друга);

- визначення функцій чи діяльності як такої, що несумісна з мандатом депутата представницького органу місцевого самоврядування, виключно законом або на підставі основоположних правових принципів (стаття 7, частина третя);

- обмеженість адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням такими обставинами:

- по-перше, формою та підставами – він може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законами;

- по-друге, призначенням – він має на меті тільки забезпечення дотримання закону і конституційних принципів;

- по-третє, адекватністю заходів контролюючих органів тим інтересам, які вони мають захистити в процесі здійснення адміністративного нагляду (стаття 8).



*Другий принцип Хартії – реальність місцевого самоврядування – повністю не відтворений на рівні закону і, відповідно, не отримав належної реалізації через існуючу в Україні «біцентрально» систему територіальної організації влади, яка не дає змоги чітко визначити перелік питань місцевого значення та розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади.*

– гарантованість права місцевих властей на власні фінансові ресурси за умов, коли забезпечуються:

по-перше, відповідність обсягу цих ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування;

по-друге, формування, принаймні, їх частини за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких встановлюється органами місцевого самоврядування в межах закону;

по-третє, диверсифікований і підвищувальний характер фінансових систем, на базі яких формується фінансова основа місцевого самоврядування. Ці системи мають забезпечити можливість приводити фінансові ресурси місцевого самоврядування у відповідність до реального зростання вартості виконання його завдань;

по-четверте, фінансове вирівнювання територіальних спільнот (громад) шляхом запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій для подолання наслідків нерівного розподілу джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести;

по-п'яте, інформування органів місцевого самоврядування про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів;

по-шосте, непов'язаність політики місцевих властей дотаціями, що їм надаються;

по-сьоме, доступ органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталу (стаття 9).

– гарантованість права органів місцевого самоврядування на свободу асоціацій та на співробітництво з органами місцевого самоврядування іноземних держав (стаття 10);

– правовий захист місцевого самоврядування – право органів місцевого самоврядування використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування (стаття 11).

– застосування принципів Хартії до всіх категорій органів місцевого самоврядування, що існують у межах території держави (стаття 13).

Навіть поверхневий аналіз зазначених принципів Хартії дає змогу зробити висновок щодо їх неповного відтворення в Конституції та чинних законах України.

Так, якщо щодо першого та третього принципів – законодавчого визнання місцевого самоврядування та його підзакон-

ності – можна говорити про їх максимально повну реалізацію як на конституційному рівні, так і на рівні чинного законодавства, то щодо практично всіх інших принципів Хартії – можна констатувати як недостатню повноту імплементації, так і незадовільний стан реалізації у практиці державного будівництва.

Уже другий принцип Хартії – реальність місцевого самоврядування – повністю не відтворений на рівні закону і, відповідно, не отримав належної реалізації через існуючу в Україні «біцентрально» систему територіальної організації влади, яка не дає змоги чітко визначити перелік питань місцевого значення та розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади.

Відповідно, ставиться під сумнів і реалізація в Україні принципів автономності місцевого самоврядування та субсидіарності, оскільки муніципальній свободі (право територіальних громад та органів місцевого самоврядування вільно вирішувати питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування) досить часто бракує чіткого розмежування повноважень між різними видами органів публічної влади та існуючою й досі практикою застосування адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади національного та регіонального рівнів.

Нерідко порушується принцип невідчуженості та непорушності повноважень місцевого самоврядування. Так, у новітній законодавчій практиці спостерігається тенденція до обмеження повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі й самоврядних, закріплених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], хоча останній має характер органічного закону, оскільки в його статті 24 передбачено, що інші закони не повинні суперечити положенням цього Закону.

Не можна вести мову і про відтворення та реалізацію принципу адаптації (пристосування) здійснення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень до місцевих умов – перешкоджає цьому як жорсткий контроль за їх виконанням відповідно до букви закону, так і обов'язковий характер делегування.

Занепокоєння викликає і небажання багатьох місцевих органів виконавчої влади узгоджувати з органами місцевого самовря-

дування вирішення тих питань, що безпосередньо зачіпають права та інтереси територіальних громад. Негативним прикладом такого стану є практика надання місцевими державними адміністраціями земельних ділянок у постійне користування фізичним та юридичним особам без погодження цього питання з сільськими, селищними та міськими міст районного значення радами.

Окремої уваги заслуговує питання відтворення та реалізації принципу цілісності та недоторканості території суб'єктів місцевого самоврядування. В юридичній літературі неодноразово зверталася увага на те, що в Конституції та законах України не визначено територіальної основи місцевого самоврядування, не встановлені межі територіальних громад. Це спричинило вживання в окремих нормативних актах низки понять і термінів, що не дістали відповідного законодавчого визначення, наприклад: «територія юрисдикції сільської, селищної, міської ради», «територія села, селища, міста» тощо. Відсутнє нормативне визначення і терміну, що вживається в офіційному перекладі українською мовою Європейської хартії місцевого самоврядування – «територіальні кордони органу місцевого самоврядування». Зрозуміло, що за таких обставин взагалі абсурдною є постановка питання про імплементацію цього принципу Хартії в Україні.

Запровадження на місцевих виборах пропорційної виборчої системи поставило під загрозу реалізацію в Україні принципу вільного мандата депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки їх діяльність у Раді сьогодні зумовлюється не стільки інтересами виборців, скільки партійно-корпоративними інтересами.

ців, скільки партійно-корпоративними інтересами.

Ще не створені в Україні правові гарантії реалізації права місцевої влади на власні фінансові ресурси, які б адекватно відповідали потребам здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування, не деталізована процедура судового та позасудового захисту його прав і законних інтересів.

Наведені приклади свідчать про досить низький рівень імплементації принципів Хартії в Україні і, як наслідок, – декларативність характеру місцевого самоврядування. На порядку денному стоїть проблема розбудови нової системи законодавства про місцеве самоврядування, яка б логічно впливала б з Хартії та базувалася на її принципах. На нашу думку, ця система могла б включати такі рівні:

1. Декларація Верховної Ради України «Про основи державної політики України в сфері розвитку місцевого самоврядування».

2. Положення Конституції України щодо принципів організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні.

3. Закон України «Про загальні засади місцевого самоврядування в Україні».

4. Закони України – про організацію місцевого самоврядування та виконавчої влади на різних територіальних рівнях управління (громада, район, область), про матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування, про статус депутатів місцевих рад та про сільських, селищних, міських голів, про форми прямої демократії на місцевому рівні та про статус окремих елементів системи місцевого самоврядування (наприклад, про органи самоорганізації населення) тощо.

## Література

1. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. Навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е.С. Моньйо, Б. Фонтер, В. Черніков та ін. – К., 2000. – 136 с.

2. Конституція України. Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради, 1997, № 24, ст. 170.

4. Європейська хартія місцевого самовряду-

вання // Відомості Верховної Ради, 1997, № 38, ст. 249.

5. Дмитриев Ю., Тарасов О. Европейская хартия местного самоуправления и российское законодательство // Право и жизнь. – 1997. – № 12. – С. 162–172.

6. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія. / За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с. – С. 719–720.

Запровадження на місцевих виборах пропорційної виборчої системи поставило під загрозу реалізацію в Україні принципу вільного мандата депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки їх діяльність у Раді сьогодні зумовлюється не стільки інтересами виборців, скільки партійно-корпоративними інтересами.

## Проблеми гарантування місцевого самоврядування в умовах вітчизняного державотворення

*Неефективність місцевого самоврядування визнано на політичному, державному, науковому та практичному рівнях. Про це йдеться у виступах політиків, працях науковців, обговорюється у засобах масової інформації. Намагання дослідників і практиків дати відповідь та вирішити проблему неефективності місцевого самоврядування наразі продовжують перебувати у стані пошуку.*



**Ігор ДРОБОТ,**  
кандидат економічних наук,  
доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського РІДУ НАДУ при Президентіві України

У вітчизняному державотворенні провідним суб'єктом врегулювання суспільних стосунків є місцеве самоврядування. В Україні докладаються значні зусилля для його організації і впровадження в політичну систему суспільства, ефективного функціонування у державно-владних стосунках. Воно визнається і гарантується Конституцією України, законами та підзаконними актами. Однак результати здійснення місцевого самоврядування не виправдовують суспільних сподівань. У новітній період суспільного розвитку воно не зуміло реалізувати своєї родової сутності, не набуло належної вагомості в упорядкуванні суспільними процесами, не стало рушійною силою у суспільних перетвореннях. Неспроможність місцевого самоврядування виконувати свою суспільну місію гальмує процеси суспільного розвитку з побудови правової та соціальної держави, що негативно позначається на розвиткові країни в цілому.

Неефективність місцевого самоврядування визнано на політичному, державному, науковому та практичному рівнях. Про це йдеться у виступах політиків, працях науковців, обговорюється у засобах масової інформації. Намагання дослідників і практиків дати відповідь та вирішити проблему неефективності місцевого самоврядування наразі продовжують перебувати у стані пошуку. З боку держави, науки та практики їй приділяється значна увага. Ведуться різнопланові дослідження в історичному, право-

вому, організаційному, соціальному, управлінському, політичному аспектах.

В історичному аспекті дослідження ведуть М. Відейко, Т. Гошко, Ю. Гошко, А. Гонтар, С. Грабовський, А. Заяць, В. Єрмолаєв, В. Мойсеєнко та ін; у фінансово-економічному – В. Артеменко, В. Геєць, В. Голота, А. Гошко, В. Кравченко та ін; у правовому – М. Баймуратов, О. Батанов, П. Біленчук, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, М. Орзіх, О. Сушинський, В. Шаповал та ін; у політичному – М. Борденюк, В. Ковальчук, М. Пухтинський, С. Рябова, С. Саханенко, А. Толстоухов та ін; в управлінському – В. Авер'янов, Б. Андресюк, В. Борденюк, С. Довгаль, А. Биков, В. Кампо, В. Корженко, Ю. Шаров та ін.

Однак, незважаючи на активні наукові пошуки у зазначених напрямках, дослідження проблеми неефективності місцевого самоврядування ще не набули системності, вони мають переважно фрагментарний характер і націлені швидше на усунення наслідків його функціонування, аніж виявлення причин їх виникнення. З огляду на це, дослідження цієї проблеми вимагає комплексного підходу, який обов'язково повинен охоплювати й питання його гарантування.

Метою публікації є дослідження місцевого самоврядування в контексті гарантування його організації і впровадження як «системного суспільного явища» в політич-

ну систему суспільства та функціонування його як «організаційно структурованого інституту» з організації життєдіяльності на місцевому рівні.

Для досягнення поставленої мети потрібно вирішити такі завдання: розглянути рівень наукової розробки тематики та легітимізації гарантування місцевого самоврядування; упорядкувати понятійно-термінологічний апарат у контексті «ресурсів гарантування»; обґрунтувати особливості організації та впровадження вітчизняного місцевого самоврядування в політичну систему суспільства; встановити пріоритетність організаційно-правових напрямів розвитку ресурсів гарантування місцевого самоврядування.

Результати огляду наукових досліджень, виступів політиків, спостережень практиків, публікацій у засобах масової інформації вказують на те, що переважна більшість проблем, що виникають у вітчизняного місцевого самоврядування, лежать у царині його стосунків з державним управлінням. Особливістю співіснування цих двох системних суспільних явищ є постійні непорозуміння між їх органами з приводу регулювання суспільних процесів та організації життєдіяльності на місцевому рівні. Їх стосунки, по суті, зведені до протистояння між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Конкурування між ними за вплив на розвиток суспільних процесів перетворилось у боротьбу за владу на місцевому рівні.

Різні передумови виникнення, мотиваційні чинники функціонування, складність здійснення цих двох системних суспільних явищ, їх різна суб'єктна приналежність (держава і громада) спричинили низку проблем не тільки функціонування місцевого самоврядування як організаційно структурованого інституту, а й поставили під загрозу існування його як системного суспільного явища. У цьому зв'язку виникає нагальна потреба в гарантуванні місцевого самоврядування.

За Великим тлумачним словником сучасної української мови «гарантія» – це порука в чомусь, забезпечення чого-небудь. // Передбачене законом чи певною угодою зобов'язання, за яким юридична чи фізична особа відповідає перед кредиторами в разі невиконання боржником своїх зобов'язань. // Умови, що забезпечують успіх чого-небудь [1].

Законодавцем України місцевому самоврядуванню в цьому аспекті приділяється певна увага. Місцеве самоврядування гарантується Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», іншими нормативно-правовими актами.

Зокрема, у статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що місцеве самоврядування – це «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Ширше про гарантування йдеться у статті 71 цього ж закону – «Гарантії місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб». Зокрема, статтею обумовлено, що:

1. Територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження.

2. Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом.

3. У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вона повинна повідомити про це відповідні органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

4. Органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування [2].

На наш погляд, положення зазначеної статті Закону, попри її однозначну назву, більше обумовлюють і акцентують увагу на реалізації повноважень територіальними

*У статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що місцеве самоврядування – це «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».*

*Результати огляду наукових досліджень, виступів політиків, спостережень практиків, публікацій у засобах масової інформації вказують на те, що переважна більшість проблем, що виникають у вітчизняного місцевого самоврядування, лежать у царині його стосунків з державним управлінням. Особливістю співіснування цих двох системних явищ є постійні непорозуміння між їх органами з приводу регулювання суспільних процесів та організації життєдіяльності на місцевому рівні.*

громадами, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, ніж виключають/забороняють органам виконавчої влади втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування і таким чином унеможлилювати загрозу для функціонування останніх. Стаття не містить з цього приводу заборонного сенсу для органів виконавчої влади. Вона дає змогу органам місцевого самоврядування скористатися правом на захист уже після втручання у їх діяльність, що, зрозуміло, не одне й те саме. Такий сенс гарантування апіорі ставить у нерівне становище ці два системні суспільні явища, бо замість унеможливлення втручання фактично допускає його. Поняття «гарантування» (створення умов, що забезпечують успіх) і «право на захист» (яким, до речі, в залежності від об'єктивних та суб'єктивних умов, не завжди можна скористатися) не є тотожними в організаційно-правовому аспекті, тому вважати право на захист гарантуванням місцевого самоврядування, на наш погляд, не зовсім коректно.

Очевидно, законодавчо гарантуванню місцевого самоврядування варто було б надати більш категоричного наповнення. Зміст виразу «не мають права втручатися» доволі обтічний і сприймається органами виконавчої влади, як і будь-якої закритої системи, насамперед, у контексті реалізації її корпоративних інтересів, а вже потім – у контексті інтересів органів місцевого самоврядування. Відтак, відповідно до контексту формується їх ставлення, дія і поведінка щодо останніх. Вітчизняний досвід вказує на те, що в сучасних умовах державотворення до вітчизняних органів місцевого самоврядування з боку місцевих органів виконавчої влади сформувалося відверто зверхне, якщо не зневажливе, ставлення. Їх поведінка у спільній справі організації життєдіяльності на місцях демонстративно незалежна і не завжди узгоджується з органами місцевого самоврядування, а управлінська дія зазвичай нагадує протидію останнім.

На наш погляд, використані в законодавстві для обумовлення гарантованості терміни «...визнається державою...», «...не мають права втручатися...», «...мають право звертатися до суду...» тощо потребують конкретики та імперативності. Вважаємо, що заміна у пункті 2 статті 71 Закону словосполучення «не мають права втручатися» на «...заборонено втручатися в законну діяльність

органів та посадових осіб місцевого самоврядування...» надала б функціонуванню останніх більшої захищеності в правовому аспекті, а відтак і вищого рівня ефективності. Адже термін «заборонено втручатися» містить для органів виконавчої влади більш категоричний за обов'язковістю виконання сенс, ніж у словосполученні «не мають права втручатися». Його невиконання мало б супроводжуватись суворішими санкціями, а відтак забезпечувати вищий рівень гарантування діяльності органів місцевого самоврядування. Однак зміна лише термінології реально вплине хіба що на характер компетенційних спорів між органами державного управління та місцевим самоврядуванням, тоді як причини їх виникнення залишаться. Вони, до речі, законодавцю відомі й обумовлені пунктом 2 тієї ж статті 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Йдеться про право делегувати радами органам виконавчої влади своїх повноважень.

Прецедент взаємного делегування повноважень виник на зорі новітнього українського державотворення за недовіри держави до місцевого самоврядування. Попри організацію та впровадження місцевого самоврядування як системного суспільного явища в політичну систему, керівництво державою мало певні сумніви щодо спроможності його як організаційно структурованого інституту самостійно організувати життєдіяльність на місцевому рівні. У цьому зв'язку законодавчо було закріплено рішення про присутність виконавчої влади як страхувальної сили у державно-владних стосунках на місцевому рівні. Однак місцеві органи виконавчої влади розглядали й донині розглядають «право делегувати радами свої повноваження» як імперативну норму. Керуючись таким розумінням права ради, вони, переступаючи межу делегованих повноважень, постійно здійснюють втручання в діяльність органів місцевого самоврядування. Таким чином, наміри держави підсилити місцевими органами виконавчої влади процеси організації життєдіяльності на місцях отримали неочікувані наслідки. Вони спричинили на місцевому рівні іншу, більш пекучу проблему – компетенційні спори між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, яка, як виявилось, стала каменем спотикання у стосунках між державним управлінням та місцевим самоврядуванням.

*Попри організацію та впровадження місцевого самоврядування як системного суспільного явища в політичну систему, керівництво державою мало певні сумніви щодо спроможності його як організаційно структурованого інституту самостійно організовувати життєдіяльність на місцевому рівні. У цьому зв'язку законодавчо було закріплено рішення про присутність виконавчої влади як страхувальної сили у державно-владних стосунках на місцевому рівні. Однак місцеві органи виконавчої влади розглядали й донині розглядають «право делегувати радами свої повноваження» як імперативну норму.*

Практика делегування повноважень застосовується у суспільних системах з метою підвищення їх ефективності зазвичай як засіб для підвищення гнучкості внутрішніх вертикальних зв'язків. Бажаний позитивний ефект досягається лише в закритих системах, тобто тих, де об'єднувальним чинником для функціонування виступає корпоративний інтерес. Якщо ж ідеться про делегування повноважень між двома чи більше суспільними системами, то в такому разі для одержання позитивного результату, окрім корпоративного інтересу, об'єднувальними мають бути ще однакові чи схожі причинно-наслідкові чинники (природа) виникнення цих систем як суспільних явищ. Інакше кажучи, делегування повноважень між різними за корпоративною ознакою і природою виникнення суспільними системами, до яких, власне, належать державне управління та місцеве самоврядування, приречене на невдачу. Це і відбувається у стосунках між вітчизняними системами державного управління та місцевого самоврядування.

Тому для досягнення гнучкості у розв'язанні проблем із впорядкування суспільних стосунків і організації життєдіяльності на місцях найкраще розвести компетенції цих системних суспільних явищ у різні площини. Для цього необхідно питання організації життєдіяльності на місцях повністю передати в компетенцію місцевого самоврядування, а державному управлінню у цій царині залишити наглядово-контролюючі функції за здійсненням місцевого самоврядування в правовому полі держави. Врегулювання всіх інших суспільних стосунків загальнодержавного рівня є незаперечною компетенцією державного управління.

Важливим у гарантуванні є визнання його суб'єкта, того, хто виступає з «порукою для забезпечення», чи створює «умови, що забезпечують успіх» місцевого самоврядування.

Згідно із законодавством України таким гарантом односторонньо виступає держава (стаття 7 Конституції України, статті 2, 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Монополізація державою права гарантування такого складного і вразливого системного суспільного явища, у природу якого покладені засади добровільної самоорганізації громадян, дещо спрощує уяву про самоврядування і подає

його як один із видів державного управління. Проте, попри формалізовані державою гарантії, здійснити в Україні місцеве самоврядування відповідно до задекларованих засад так і не вдається.

Однією з причин цього, на наш погляд, є недооцінка державою значимості самоврядування як засобу територіальної громади та його можливостей у формуванні та функціонуванні державно-владних стосунків з організації життєдіяльності на місцевому рівні, а відтак і його гарантування. Це означає, що гарантом місцевого самоврядування має бути не лише держава. Таким гарантом повинен виступати ще один учасник організації та впорядкування суспільних стосунків і організації життєдіяльності на місцевому рівні – громада [3].

Що може громада виставити гарантуючим чинником?

Враховуючи передісторію та причини виникнення самоврядування, можна припустити, що первинним і, напевно, найвагомим чинником такого гарантування з боку громади виступає потреба в ньому. Якщо за певних причин така потреба відсутня, то всі державні гарантії щодо, наприклад, реалізації зазначеного в Конституції і законах України «права територіальної громади на місцеве самоврядування...» попросту не будуть затребуваними [4]. А здійснення місцевого самоврядування в контексті організації життєдіяльності на місцях так і залишиться намірами держави на догоду вимогам міжнародних демократичних інститутів, а не потребам громад.

Серед чинників, що формують потребу в місцевому самоврядуванні, є матеріальний інтерес, добробут, влада, довілля, ментальність, політична культура тощо. Обсягами статті не передбачено дослідження цих чинників, тому повернемося до гарантування та його ресурсів.

Ресурсами гарантування місцевого самоврядування є матеріальні та нематеріальні засоби, можливості, які в процесі їх використання мають здатність прямо чи опосередковано забезпечувати, чи/або створювати умови, які б забезпечували існування місцевого самоврядування. Це однаково стосується обох суб'єктів упорядкування суспільних стосунків та організації життєдіяльності – держави і громади [5].

Визначення, виокремлення та дослідження того чи іншого ресурсу гарантуван-

*Випереджальний (стосовно громадянської зрілості суспільства) розвиток процесів з насаджування державою місцевого самоврядування дав змогу місцевим органам виконавчої влади вибудувати з новоствореними і неготовими як в організаційному, так і в правовому аспекті до самозахисту органами місцевого самоврядування нерівноцінні компетенційні стосунки, які стали гальмом у поступі до ефективного функціонування місцевого самоврядування. В результаті, для організації життєдіяльності на місцевому рівні за участю місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування виникло дуалістичне інституційне утворення з однаковими цілями, завданнями і функціями обох його учасників, але зі значно вужчою компетенцією останнього.*

ня (політичний, правовий, інституційний, організаційний, матеріальний, фінансовий, інформаційний тощо) можливе за умови обґрунтування і встановлення цілей місцевого самоврядування. Питання визначення цілей у будь-якій сфері діяльності на загал, а у самоврядуванні особливо, належить до найважливіших в управлінській теорії та практиці.

Г. Атаманчук вважає, що «...цілі являють собою продукт свідомості, суб'єктивне відбивання об'єктивного, така двоїстість – об'єктивна основа та ідеальне відображення – призводить до того, що в кожній цілі може виявитись доволі різне співвідношення між дійсним та ідеальним» [6]. Відповідно, щоразу зміна цілі, тобто зміна співвідношення між дійсним та ідеальним, чи реальним та уявним, вимагатиме підбору адекватного для її реалізації ресурсу.

При встановленні цілей важливо врахувати причини виникнення, природу, суть, місце і роль місцевого самоврядування у суспільних стосунках та в організації життєдіяльності, а також внутрішній стан самого суспільства та його проблеми, починаючи від місцевого рівня – громади [7].

З наведеного вище сутність гарантування місцевого самоврядування можна розглядати як обґрунтування і вибір ресурсів для створення найкращих умов у досягненні кожної його цілі зокрема, і виконання місії в цілому. Не встановивши цілей місцевого самоврядування, складно об'єктивно вибрати ресурси його гарантування, а відтак і виконати йому свою місію.

Сучасні умови державотворення в контексті гарантування вітчизняного місцевого самоврядування характерні тим, що, на відміну від розвинутих країн, воно виникло не на суспільній ініціативі і засадах самоорганізації громадян, а було організоване й упроваджене в політичну систему суспільства державою. Причому, в суспільному вимірі цей процес відбувся в дуже короткий термін. Вітчизняне місцеве самоврядування опинилося в середовищі, де ще не сформоване громадянське суспільство, де панує державний патерналізм і ніяк не отримує розвитку «зародок» самоврядування – суспільна та підприємницька ініціатива. За таких умов у громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування ще не сформувався об'єднувальний інтерес до самоорганізації, і воно (самоврядування), переско-

чивши стан сформованого громадянським суспільством «системного суспільного явища», набуло відразу ознак «організаційно структурованого інституту» з функціональними ознаками державного управління, а не врядування. Мотивом його виникнення стала політична доцільність всередині країни, а не визріле природне прагнення громади власними зусиллями організувати свою життєдіяльність. Тобто насправді вітчизняне місцеве самоврядування було організоване і «вмонтоване» державою у державно-владні стосунки. Причому, сталося це без урахування і навіть подекуди всупереч основній об'єктивній передумові – потреби громади у самоврядуванні.

Розвиток подій за таким сценарієм виявив незрілість і громадянську неготовність громади сприйняти місцеве самоврядування ні як системне суспільне явище в політичній системі суспільства, ні як організаційно структурований інститут у державно-владних стосунках. Випереджальний (стосовно громадянської зрілості суспільства) розвиток процесів з насаджування державою місцевого самоврядування дав змогу місцевим органам виконавчої влади вибудувати з новоствореними і неготовими як в організаційному, так і в правовому аспекті до самозахисту органами місцевого самоврядування нерівноцінні компетенційні стосунки, які стали гальмом у поступі до ефективного функціонування місцевого самоврядування.

В результаті, для організації життєдіяльності на місцевому рівні за участю місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування виникло дуалістичне інституційне утворення з однаковими цілями, завданнями і функціями обох його учасників, але зі значно вужчою компетенцією останнього. Крім цього, тут же, на місцевому рівні (область, місто зі спеціальним статусом, район, район у місті зі спеціальним статусом) питаннями державного управління, котрі в певних площинах перетинаються з організацією життєдіяльності, переймаються також ще одні самостійні організаційно-правові структури – територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади (від Міністерства внутрішніх справ, Міністерства екології та природних ресурсів, Держкомзему, Держкомстату, Пенсійного фонду, Контрольно-ревізійного управління, Державного комітету з підприємництва, Антимонопольного комітету,

Державної податкової адміністрації тощо). Їх присутність на місцевому рівні ще більше ускладнює організаційно-правові умови здійснення місцевого самоврядування. Співіснування в межах адміністративно-територіальної одиниці різних за організаційним походженням, компетенцією та схожими за функціональними ознаками інституцій не вносить у їх стосунки злагоджених дій, не сприяє їх ефективному функціонуванню, а відтак розмиває зсередини задекларовані державою гарантії щодо існування місцевого самоврядування загалом. Тому назріле реформування стосунків між цими інституціями усуне більшість причин виникнення компетенційних спорів і позитивно відіб'ється на гарантуванні місцевого самоврядування.

З наведеного вище можна зробити певні узагальнення та висновки.

Найперше, враховуючи причинно-наслідкові чинники виникнення самоврядування як системного суспільного явища (ініціатива, самоорганізація, самоврядування громадян з організації своєї життєдіяльності) і абсолютної держави (узаконений захист приватної власності), потрібно розмежувати сутність понять самоврядування і управління, а відтак не ототожнювати місцеве самоврядування з державним управлінням «нижчого», «низового», «первинного» чи будь-якого іншого рівня. Пам'ятаючи, що відмінність між ними полягає не стільки в мовно-лінгвістичній, скільки у функціональній площині, котра формується двоступеневою (первинною і вторинною) суспільною якістю самоврядування.

Первинною якістю самоврядування (первинність – перша, початкова ланка якої структури, організації) виступає «системне суспільне явище» у формі організації співіснування населення, де спонуюю виникнення її стала потреба громадян в організації своєї життєдіяльності спільними зусиллями з дотриманням загальнолюдських цінностей рівності, справедливості і свободи.

Вторинна якість самоврядування (вторинність – залежний від першого щабель розвитку чого-небудь) є похідною від самоврядування як системного суспільного явища і виступає у формі «організаційно структурованого інституту» (органи місцевого самоврядування) з певними організаційно-адміністративно-розпорядчими функціями. Засобами формування самоврядування

як системного суспільного явища й водночас його рушійною силою в організації життєдіяльності на місцевому рівні є суспільна ініціатива, самоорганізація та самодіяльність громадян. Водночас, ці засоби є основою похідної, котра містить у собі природні умови (сприятливе середовище) для ефективного функціонування самоврядування як організаційно структурованого інституту. За організаційною ознакою вони відповідають розвинутому громадянському суспільству. Саме тому, на наш погляд, найсприятливішим (природним) середовищем для функціонування місцевого самоврядування, його успішного здійснення є, насамперед, розвинуте громадянське суспільство. Без розвинутого громадянського суспільства місцеве самоврядування, як показує вітчизняний досвід, може бути успішно організоване й упроваджене в політичну систему суспільства, але ефективно функціонувати в організації життєдіяльності без нього воно не спроможне.

Таким чином, концептуально, на наш погляд, сутність самоврядування полягає в такій формі організації співіснування населення, де спонукальними засобами врегулювання суспільних стосунків і організації життєдіяльності виступають їх ініціатива, самоорганізація та суспільна самодіяльність як організаційна основа розвинутого громадянського суспільства.

Критеріями, що визначають відмінність у здійсненні державного управління і місцевого самоврядування, є використовувані ними засоби врегулювання суспільних стосунків. У самоврядуванні ними є уже названі суспільна ініціатива, самоорганізація та самодіяльність громадян, а в державному управлінні – державна влада. Чинник державної влади, її феномен є необхідним і переконливим аргументом здійснення державного управління у сферах національної безпеки, оборони тощо, однак в організації життєдіяльності на місцевому рівні він став чи не найбільшим каменем спотикання у стосунках з місцевим самоврядуванням. Як уже зазначалося, на місцевому рівні стосунки цих двох системних суспільних явищ замість конструктивної співпраці набули форм конкурування між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за вплив на розвиток суспільних процесів, протистояння і боротьбу їх посадових осіб за владу.

*Концептуально, на наш погляд, сутність самоврядування полягає в такій формі організації співіснування населення, де спонукальними засобами врегулювання суспільних стосунків і організації життєдіяльності виступають їх ініціатива, самоорганізація та суспільна самодіяльність як організаційна основа розвинутого громадянського суспільства. Критеріями, що визначають відмінність у здійсненні державного управління і місцевого самоврядування, є використовувані ними засоби врегулювання суспільних стосунків.*



*Представницькі органи під «легітимним» впливом глав райдержадміністрацій, їх заступників, начальників управлінь, інших представників місцевої виконавчої влади, котрі володіють депутатським мандатом, зазвичай приймають рішення, продиктовані корпоративними інтересами виконавчої влади, а не громади. Саме з цієї причини поєднання мандата представницького органу місцевого самоврядування і повноважень посадової особи місцевої виконавчої влади є несумісним, і цю конституційну норму заради дотримання рівноправних можливостей цих двох системних суспільних явищ в організації життєдіяльності на місцевому рівні, на наш погляд, було б доцільним відмінити.*

Спроба розв'язання компетенційних спорів, що виникають між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, шляхом взаємного делегування повноважень призвело до функціональних змін самоврядування, котрі потягнули за собою зміну його сутності. Надання місцевому самоврядуванню функцій управління вимило з його сутності врядувальне начало і перетворило його, по суті, у різновид державного управління. Натомість, самоврядування як явище для власного існування та ефективного функціонування потребує іншого живильного ресурсу. Воно, як зазначалося вище, потребує ініціативи, самоорганізації і самодіяльності громадян, тобто того ресурсу, без якого воно хоч і може бути організоване й упроваджене в політичну систему суспільства, але без якого як «організаційно структурований інститут» функціонувати не може.

Тому розв'язання цієї проблеми, на наш погляд, лежить не в площині взаємного делегування повноважень, яке, як свідчить вітчизняний досвід, заганяє проблему в глухий кут, а в площині відтворення природної сутності цих двох системних суспільних явищ і подальшого формування та розвитку в кожному з них їх природних, а не ситуативних функцій.

У цьому зв'язку уявляється, що в стосунках між державним управлінням та місцевим самоврядуванням потрібно виключити практику делегування повноважень, виходячи з того, що це два різних за походженням явища, в основі філософії виконання функцій яких лежать несумісні парадигми.

У парадигму виконання функцій державного управління, де засобом виконання управлінських дій є державна влада, покладені владарювання, підкорення, примушування, тоді як в основі парадигми виконання функцій самоврядування лежать ініціатива, самоорганізація, самодіяльність. У цьому зв'язку найліпше розвести компетенції цих двох явищ у різні площини суспільних стосунків і організації життєдіяльності, де б вони для початку були затребувані державою та громадою і не перетиналися між собою. Здійснення цього неможливе без залучення правового, організаційного та інституційного ресурсів.

У реформуванні інституційного ресурсу важливо врахувати мотиваційні чинники виникнення корпоративних інтересів міс-

цевих органів виконавчої влади, оскільки вони за певних умов чи збігу обставин можуть змінювати його внутрішню сутність, впливати на формування характеру функціонування і в кінцевому результаті спотворювати місію місцевого самоврядування. Тому реформування інституційного ресурсу слід розглядати, виходячи з розуміння умов гарантування місцевого самоврядування. Уявляється кілька принципових кроків у цьому напрямі. Їх здійснення важливо прив'язати до логічної, причинно-наслідкової залежності виникнення в українському суспільстві інших суспільних явищ та інститутів, які у своєму розвитку, прямо чи опосередковано, мають вплив на місцеве самоврядування. Йдеться насамперед про такі системні суспільні явища та інститути, як абсолютна держава, громадянське суспільство, правова держава, соціальна держава, відкрите суспільство і пов'язані з ними суспільні процеси.

З огляду на це, розвиток інституційного ресурсу як гарантуючого засобу функціонування місцевого самоврядування вбачається здійснювати в напрямі запровадження інституту виконавчих органів обласних і районних рад з наданням їм адміністративних, організаційних і розпорядчих функцій. А щодо місцевих органів виконавчої влади, то їх функції мали б набути наглядово-контролюючого характеру за здійсненням місцевого самоврядування в межах законодавчого поля країни.

Таке розмежування компетенції дало б змогу де-юре і де-факто досягти подвійного результату. По-перше, добитися реальної децентралізації державного управління та деконцентрації виконавчої влади і, по-друге, уникнути мотивації формування корпоративних інтересів місцевої виконавчої влади, а отже, обмежити на місцевому рівні корупційні діяння.

Однак запровадження інституту виконавчих органів обласних і районних рад не дасть бажаного результату в усуненні компетенційних спорів, допоки не буде відмінена конституційна норма щодо можливості поєднання мандата представницьких органів місцевого самоврядування з керівними посадами місцевих органів виконавчої влади. Ця норма з позиції дотримання прав людини брати участь у всіх формах публічної влади, у тому числі і в представницьких органах місцевого самоврядування, є

об'єктивно і відповідає сучасним демократичним вимогам державотворення. Та, з іншого боку, її реалізація на місцевому рівні спричиняє на практиці велику ймовірність появи суб'єктивних передумов виникнення корпоративних інтересів місцевої виконавчої влади, чим порушує принцип розподілу і зрівноваження влад. У даному випадку замість розподілу відбувається злиття представницької і виконавчої влади.

Вітчизняний досвід державотворення вказує на те, що за таких умов представницькі органи під «легітимним» впливом глав райдержадміністрацій, їх заступників, начальників управлінь, інших представників місцевої виконавчої влади, котрі володіють депутатським мандатом, зазвичай приймають рішення, продиктовані корпоративними інтересами виконавчої влади, а не громади. Саме з цієї причини поєднання мандата представницького органу місцевого самоврядування і повноважень посадової особи місцевої виконавчої влади є несумісним, і цю конституційну норму заради дотримання рівноправних можливостей цих двох системних суспільних явищ в організації життєдіяльності на місцевому рівні, на наш погляд, було б доцільним відмінити.

Іншою проблемою гарантування вітчизняного місцевого самоврядування, котра, як і делегування повноважень, потребує розв'язання, є усунення зі стосунків між місцевими органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням негативної дії «феномену влади» (вроджене прагнення людини владарювати, підкоряти, примушувати), який за відсутності у державно-владних стосунках відповідного механізму противаг має здатність у площині «врядування-управління» перетворювати самоврядування у підвид державного управління чи його придаток з наведеними вище наслідками.

Відсутність у системі місцевого самоврядування такого впливового, як у державному управлінні, засобу здійснення державної влади, вимагає пошуку і виявлення для органів місцевого самоврядування хоча б наближеного до нього за дієвістю і впливом на учасників суспільних процесів ресурсу. Досвід урегулювання суспільних та міжособистісних стосунків вказує на те, що найвагомішим за дієвістю, феноменальністю і переконливістю впливу на людину після державної влади є чинник власності. Йдеться про власність як соціологічну категорію, яка

містить низку підсистем суспільних стосунків (економічних, соціальних, правових, психологічних, національних тощо), що прямо й опосередковано стосуються привласнення предметів природи у процесі праці і привласнення матеріальних і духовних благ через соціально-економічну форму суспільного способу виробництва [8].

Власність визначає економічну незалежність, формує гідність і на особистісному рівні є дуже сильним мотиваційним чинником поведінки людини щодо її примноження. Більш дієвою для місцевого самоврядування засобу/ресурсу протидії «феномену влади», очевидно, не існує в природі. Тому вирівнювання «можливостей впливу» на користь місцевого самоврядування, а отже і забезпечення вищого рівня його гарантування, треба здійснювати через розвиток чинника власності.

Розвиток власності як ресурсу гарантування місцевого самоврядування уявляється в двох напрямках: 1) власність – ресурс гарантування місцевого самоврядування як «системного суспільного явища»; 2) власність – ресурс гарантування місцевого самоврядування як «організаційно структурованого інституту».

Розвиток власності за першим напрямом формує в суспільстві розвиток ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності, які в економічному аспекті є основою зародження підприємництва, а в соціальному – причиною виникнення середнього класу як спонуки зародження і рушія розвитку місцевого самоврядування. Формування та розвиток власності за цим напрямом залежить від стану громадянського суспільства, його зрілості і сталості, а тому є довготривалим еволюційним процесом. Рушійною силою цього процесу є об'єктивні та суб'єктивні чинники. З одного боку, це матеріальний особистий інтерес людини і прагнення його реалізувати, а з іншого – воля та прагнення держави створити для цього відповідні умови. Зрозуміло, що швидкість розвитку власності в цьому випадку буде найвищою, коли об'єктивні та суб'єктивні чинники співпадатимуть. Це означає, що роль держави у формуванні й темпах розвитку власності за цим напрямом є визначальною. Саме держава залежно від своєї політики з розвитку малого та середнього бізнесу може прискорити або загальмувати цей процес і таким чином спри-

*Спроба розв'язання компетенційних спорів, що виникають між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, шляхом взаємного делегування повноважень призвело до функціональних змін самоврядування, котрі потягнули за собою зміну його сутності. Надання місцевому самоврядуванню функцій управління вимило з його сутності врядувальне начало і перетворило його, по суті, у різновид державного управління.*

яти суспільству у розвитку середовища для функціонування місцевого самоврядування, або навпаки – блокувати його.

Другий напрям розвитку власності як ресурсу гарантування уявляється в площині володіння, користування і розпорядження комунальною власністю, котра виступає колективним засобом впливу первинного суб'єкта місцевого самоврядування територіальної громади на організацію життєдіяльності. У психологічному аспекті власність породжує у громади відчуття «суспільного господаря», є мотиваційним чинником самоорганізації для ефективного володіння, користування і розпорядження нею, а також її примноження і захисту.

Виходячи з цього, можна стверджувати, що власність, особливо її приватна і комунальна форми, є найдієвішим засобом місцевого самоврядування з організації життєдіяльності громади, найвагомішим ресурсом гарантування його організації, впровадження та функціонування, тому формування і розвиток її має стати пріоритетним у внутрішній політиці держави.

Наступним за значимістю ресурсом гарантування місцевого самоврядування є, на наш погляд, його територіальна основа. Визнана за суб'єктом місцевого самоврядування територія, на якій він має здійснювати свої врядувальні функції, є переконливою гарантією його існування, оскільки, крім логічного поєднання з власністю, яка функціонально у самоврядуванні має владний зміст,

чітко окреслює межі поширення цього владного змісту у формі повноважень суб'єкта самоврядування, чим усуває існуючу розмитість територіальної ознаки і де-факто встановлює його статус «місцевого». У цьому зв'язку постає нагальна потреба розвитку територіального ресурсу в напрямі формування територіального поділу з урахуванням обов'язкової умови існування первинного суб'єкта місцевого самоврядування – самодостатності громади. Ця вимога є досяжною за умови формування для первинного суб'єкта місцевого самоврядування такої адміністративно-територіальної одиниці, в організаційно-правову основу якої будуть покладені критерії оптимального співвідношення кількості жителів та площі території, наявність на цій території відповідної нерухомості (власності) як необхідної економічної бази для формування дохідної частини бюджету та виробничої, соціальної і комунальної інфраструктури для вироблення та надання послуг членам громади [9].

Це дослідження ґрунтується на вивченому й узагальненому досвіді формування вітчизняного державотворення у сфері організації, становлення і розвитку місцевого самоврядування. Його результати слід сприймати як один із імовірних поглядів на місцеве самоврядування в українському суспільстві, як один із шляхів пізнання та виявлення проблем його здійснення, а також окреслення авторських позицій щодо їх можливого вирішення.

## Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови/ Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002.
2. Конституція України (Основний Закон): прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 18.
3. Дробот І.О. Гарантування місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред) та ін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 2 (16). – С. 202.
4. Дробот І.О., Смаровайло М.С. Передумови виникнення місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць А 43 Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 2 (18). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. – С. 246.
5. Дробот І.О. Гарантування місцевого самоврядування... Там само. – С. 203.
6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 112.
7. Дробот І.О. Цілепокладання як передумова гарантування місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 3 (17). – С. 203.
8. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т.1 / Редкол.: ... С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2000. – С. 237, 245.
9. Дробот І.О. Розвиток правового забезпечення як складової правового ресурсу гарантування місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць А 43 Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 4 (20). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. – С. 230.

# Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки

*Поняття територіальної громади є порівняно новим та малодослідженим для юридичної науки України. Разом із тим, у західній соціологічній і правовій доктрині дослідженню місцевих співтовариств приділялася серйозна увага, що пояснювалося, насамперед, функціонуванням у капіталістичних державах системи місцевого самоврядування і зростанням ролі локальної демократії в європейських інтеграційних процесах.*



**Олександр БАТАНОВ,**  
кандидат  
юридичних наук,  
старший науковий  
співробітник Інституту  
держави і права  
ім. В.М. Корецького  
НАН України

Вирішення багатьох проблем у теорії та практиці місцевого самоврядування нерозривно пов'язано з дослідженням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки місцеве самоврядування є насамперед вираженням самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян, то його формування як цілісної системи в межах усього суспільства повинно відбуватися передусім на її низових щаблях, у первинних ланках. Зовнішньо формальним виразом самоврядування мешканців певних населених пунктів виступають територіальні громади – первинні суб'єкти публічної влади на місцевому рівні.

Поняття територіальної громади є порівняно новим та малодослідженим для юридичної науки України. Разом із тим, у західній соціологічній і правовій доктрині дослідженню місцевих співтовариств приділялася серйозна увага, що пояснювалося, насамперед, функціонуванням у капіталістичних державах системи місцевого самоврядування і зростанням ролі локальної демократії в європейських інтеграційних процесах. Уже в 1955 році, вивчивши 94 визначення територіальних співдружностей, Дж. Хіллер дійшов висновку, що, незважаючи на наявні розбіжності, в більшості

з них найважливішими є такі ознаки: соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок (або зв'язки) [1]. З цього часу були сформульовані десятки інших визначень і ознак територіальних співтовариств<sup>1</sup>.

Дефініція «територіальна громада» як у працях вітчизняних учених, так і в чинному законодавстві характеризується різними підходами та кваліфікуючими ознаками. При визначенні цих спільностей за час конститування інституту місцевого самоврядування в Україні вітчизняний законодавець оперував різними термінами: «територіальна самоорганізація громадян», «громадяни, які проживають на території», «населення адміністративно-територіальних одиниць», «територіальний колектив громадян».

Чинна Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вводять категорію «територіальна громада», під якою розуміють сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Виходячи з цього, соціально-правова конструкція такого багатоаспектного явища насамперед містить у собі поняття населен-

<sup>1</sup> Так, К. Юнассен виявив у різних визначеннях місцевих колективів значний збіг таких елементів, як: 1) населення; 2) територіальна база; 3) взаємозалежність спеціалізованих частин співтовариства і поділ праці в ньому; 4) спільна культура і соціальна система, що інтегрують діяльність його членів; 5) усвідомлення жителями єдності та належності до співтовариства; 6) можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем. – Див.: Jonassen C.T. Community Typology // Community Structure and Analysis. – N.Y., 1959. – P. 20–21.

ня як спільноти жителів, об'єднаних спільною діяльністю, інтересами та цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем мешкання, відпочинком, навчанням, спілкуванням. Тобто передбачається відповідна «стійкість», «цілісність» місцевої спільноти, що об'єднується та характеризується системними зв'язками [2].

Тому, конструюючи її теоретичну модель, слід мати на увазі, що територіальна громада – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату. Іншими словами, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі.

Важливою особливістю місцевого самоврядування є реалізація місцевих інтересів. У межах територіальних громад місцеві інтереси переважають над глобальними, відомчими та вузькопрофесійними. Ефект від такого об'єднання сильніший, ніж від механічного поєднання зусиль роз'єднаних індивідів, оскільки в рамках такої спільноти відбувається не тільки поєднання спільних зусиль в єдине ціле, а й спеціалізація окремих її членів для виконання професійних функцій, починаючи від господарських і завершуючи управлінськими. Інтеграція людей у територіальну громаду з метою спілкування, виховання, виробництва тощо має природний характер, відбувається на добровільній, свідомій основі, із врахуванням уявлень, побажань, мотивів, прагнень кожної людини або більшості людей.

Ознакою територіальної громади є соціально-демографічна взаємодія, тобто сусідські відносини, спільні правила та норми поведінки, відчуття належності та співпричетності до подій у громаді, психологічна ідентифікація інтересів людини з інтересами спільноти, єдиними морально-етичними цінностями. Лише подібне соціальне сполучення у верствах населення дає можливість зрозуміти таку соціальну кумуляцію, а звід-

си і соціальну спрямованість, зміст муніципальної діяльності територіальних громад.

І.В. Видрін у цьому контексті розглядає територіальний колектив як «соціальну спільність, яка складається в кордонах спільного мешкання громадян, має своєю основою громадсько необхідну, соціально зумовлену діяльність, яка здійснюється групою людей, об'єднаних спільними інтересами в політичній, соціально-економічній та культурно-побутовій сферах життя» [3], це «об'єднання людей за місцем проживання з багатьма формальними, безособистими і неформальними, особисто забарвленими зв'язками між ними». При цьому, оперуючи такими категоріями, він звертає увагу на доцільність «ціннісно-емоційної сторони правового регулювання, використання її, адресуючись не тільки до свідомості, але й до почуттів людей» [4]. М.П. Орзіх розглядає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, – «єдиний на території соціальний субстрат, який має власні інтереси» [5], до складу якого входять «громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори» [6]. М.О. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [7].

Проаналізувавши висловлені в конституційно-правовій літературі точки зору відносно терміну «територіальна громада», можна запропонувати наступне її визначення.

На наш погляд, територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру.

*Важливою ознакою територіальної громади є соціально-демографічна взаємодія, тобто сусідські відносини, спільні правила та норми поведінки, відчуття належності та співпричетності до подій у громаді, психологічна ідентифікація інтересів людини з інтересами спільноти, єдиними морально-етичними цінностями. Лише подібне соціальне сполучення у верствах населення дає можливість зрозуміти таку соціальну кумуляцію, а звідси і соціальну спрямованість, зміст муніципальної діяльності територіальних громад.*

В цьому визначенні відображена переважно аксіологічна та соціально-політична природа муніципальної влади. Таке трактування поняття територіальної громади дає змогу не лише вийти за рамки правового (нормативно-легального) підходу, що забезпечує великі можливості для розкриття та розуміння природи муніципальної влади, а й сформулювати основні ознаки таких соціальних спільностей. Подібна теоретико-правова деталізація містить у собі ціннісну характеристику муніципальної влади як складного, багатогранного соціального та правового явища, її місце та значення в громадському та конституційному механізмі, орієнтує на забезпечення поточної управлінської взаємодії, на регулювання зовнішніх сторін місцевого самоврядування (виділення територіальних громад як первинних суб'єктів самоврядування, встановлення чітких просторових меж компетенції муніципальних органів та інших суб'єктів місцевого самоврядування, диференціацію прав колективів місцевих жителів та органів місцевого самоврядування як похідних від них суб'єктів – правопредставників своїх громад).

Слід зазначити, що більшість авторів уникають характеристики основних ознак територіальної громади. У вітчизняній літературі, на жаль, знаходимо лише поодинокі праці, в яких би комплексно висвітлювали це питання [8]. Здебільшого ці проблеми розглядалися зарубіжними науковцями. Так, наводячи приклади процвітаючих місцевих ком'юніті в Італії, Р. Патнем акцентує увагу на таких характеристиках: активне залучення громадян у процес вирішення громадських проблем; довіра одне одному, аби діяти без упередженості та підкорятися виключно закону; горизонтальна, а не ієрархічна організованість соціальних та політичних мереж; цінування в таких «громадянських ком'юніті» солідарності, громадської участі та невідчужуваності. Саме соціальний капітал, втілений у нормах та мережах громадської участі, і є домінуючою передумовою економічного процвітання, так само як і ефективного самоврядування. Це дає підстави стверджувати: річ – у наявності громадської свідомості [9].

Комплексний, системний підхід до визначення поняття та ознак громади, комуни, місцевого співтовариства чи територіального колективу (community) застосовано колективом авторів під керівництвом Д. Барнса,

які розглядають кілька концептуальних підходів до розуміння категорії «громада», «комуна». Відмінності між ними класифікуються за п'ятьма категоріями. Перша – визначає громаду (комуна) як історично утворену спільноту людей, що характеризується спільністю традицій, культури, належністю до комуни. Таким чином, своєрідної легітимності вона набуває завдяки історичному минулому. Друга категорія розглядає комуна як сукупність соціальних взаємодій, інтеракцій між індивідами. Прикладами таких взаємодій слугують родинні стосунки, проживання на одній території, належність до певної соціальної групи, зв'язки соціального захисту та підтримки. Отже, правових ознак комуна набуває через соціологічну традиційність спільного існування людей. Третя категорія визначає комуна як спільного, колективного споживача. Тобто акцентується увага на первісності економічного виміру. Четверта категорія базується на прерогативі виробництва та забезпечення громадських послуг. Тут здебільшого йдеться про владні повноваження територіальної громади на участь інституцій місцевого громадянського суспільства в життєзабезпеченні людей. Такий підхід легітимується певною мірою технологією надання послуг. Відповідно до п'ятої категорії комуна характеризується своєю здатністю впливати на місцеве суспільне життя, своєю владою репрезентувати місцеве населення, а також наділяти його певними повноваженнями. Йдеться передусім про безпосередні та опосередковані, формальні та неформальні шляхи здійснення політичної волі, громадських дій. Ця категорія більшою мірою визначає комуна як суспільного актора на політичній сцені [10].

Аналіз зарубіжної спеціальної літератури дає змогу виділити принаймні п'ять підходів до вивчення спільнот [11]. Так, якісний підхід описує спільноту як місце. Розглядаються, наприклад, питання якості життя (забезпеченість житлом та його якість, стан шкіл, якість освіти тощо), соціальний мікроклімат. Екологічний підхід передбачає вивчення спільноти як певної спільності у природно-географічному просторі (просторове розміщення, вплив природних факторів на характер діяльності та зворотний вплив, взаємозв'язки всередині спільноти та з іншими спільнотами тощо). Етнографічний підхід передбачає вивчення спільноти як певного способу життя, при цьому акцент ро-

*Особливістю місцевого самоврядування є реалізація місцевих інтересів. У межах територіальних громад місцеві інтереси переважають над глобальними, відомчими та вузькопрофесійними. Ефект від такого об'єднання сильніший, ніж від механічного поєднання зусиль роз'єднаних індивідів, оскільки в рамках такої спільноти відбувається не тільки поєднання спільних зусиль в єдине ціле, а й спеціалізація окремих її членів для виконання професійних функцій, починаючи від господарських і завершуючи управлінськими.*

*Територіальна громада – це природна, свідомо сформована людська спільнота, самодостатня в своєму існуванні й розвиткові з погляду забезпечення фінансовими, природними ресурсами, соціально-політичної активності. Саме завдяки цій активності, а також муніципальній ініціативі така спільнота здатна до самоврядування. Такого роду комунізація має суттєвий психологічний аспект, пов'язаний із формуванням у свідомості жителів населеного пункту відчуття належності до спільноти, яку утворює територіальна громада, виховання своєрідного місцевого патріотизму.*

битися на описуванні загальних культурних характеристик, культурного простору, а не тільки демографічних, економічних або географічних параметрів. Соціологічний підхід розглядає спільноту як соціальну систему та описує соціальні відносини, типові для певних груп та більш великих соціальних утворень як усередині спільноти, так і у відносинах із зовнішнім середовищем. Економічний підхід вивчає взаємозв'язки різних секторів економіки, домогосподарств і підприємств, описує професійний склад населення та робочі місця, розглядає джерела, розподіл та динаміку доходів, вивчає ресурси (природні, фінансові, людські, управлінські тощо), які має спільнота [12].

Сутнісні характеристики місцевого співтовариства, на думку І.І. Мелехіної, можуть бути представлені сукупністю наступних ознак: 1) прив'язаність місцевого співтовариства до території природного проживання людей, чим детерміновано первинність самовизначення з наступним оформленням юридичного статусу; 2) членство в місцевому співтоваристві, яке засноване на спільності інтересів, що характеризує місцеве співтовариство як соціальну спільність; 3) самоврядність місцевих співтовариств, яка є формоутворюючою основою владовідносин; 4) здатність місцевого співтовариства до структурування та утворення внутрішньоорганізаційних управляючих структур; 5) соціальне функціонування на базі колективних форм діяльності для життєзабезпечення спільних інтересів; 6) впорядкованість відносин у місцевому співтоваристві на основі правових та інших соціальних норм, яка дає змогу визначати їх як суб'єктів права, здатність бути суб'єктом комплексних правовідносин; 7) обумовленість діяльності місцевих співтовариств не лише індивідуалізуючими, а й об'єднуючими факторами, стійкістю інтересів, зв'язків і форм соціальної практики; 8) первинність місцевих співтовариств у відношенні до об'єднань, які формуються націями, народом, державними структурами, що забезпечує діалектичний зв'язок з громадянським суспільством і державою; 9) здійснення членами місцевого співтовариства своєї психологічної ідентифікації з ним (формування та прояв відчуття співтовариства) [13].

Професор М.О. Баймуратов, аналізуючи вітчизняне законодавство про місцеве самоврядування, виділяє такі характерні

ознаки територіальних громад: 1) територіальна, яка пов'язується з «дислокацією» місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, як територіальної основи муніципальної демократії; 2) інтегративна, за якою територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території, незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, які постійно мешкають на певній території. Також, на думку цього автора, можливе включення до територіальної громади біженців і переміщених осіб; 3) інтелектуальна, зумовлена наявністю у жителів спільних інтересів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків; 4) майнова, яка впливає з права цих спільностей мати спільну комунальну власність; 5) фінансова, зумовлена тим, що члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів [14].

Хоча ці ознаки, на його думку, в сукупності створюють системні зв'язки територіально-особистісного характеру [15] та окреслюють структурно-функціональний характер територіального колективу, але все-таки дають лише його зовнішній атрибутивний опис, не розкриваючи його специфіки як особливої, порівняно невеликої соціальної спільності локально-територіального функціонування («мікроколектив») з властивими їй демографічними, організаційними, економічними, соціально-психологічними, географічними та іншими особливостями [16].

Так, відповідно до чинного законодавства, враховуючи історичний досвід становлення місцевого самоврядування та розвитку сучасного муніципалізму, місцеве самоврядування оптимально може здійснюватися за умови врахування місцевих особливостей і традицій. Зокрема, відповідно до статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста. Також у статті 22 цього закону встановлю-

ється, що територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герби, прапори тощо), яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції.

На наш погляд, традиції та їх врахування в процесі самоврядування є однією з ключових ознак територіальних громад. Традиції виступають складним і невід'ємним елементом соціуму, що самоорганізується, насамперед територіальної громади, способом накопичення життєво важливих для конкретного суспільства владно-правових моделей поведінки та взаємовідносин. У традиціях, насамперед, виявляються, з одного боку, такі елементи, які є типиформуючими факторами конкретних соціальних явищ (держави, права, влади, справедливості тощо), а з іншого – в них присутні механізми контролю та трансляції унікального соціально-правового й етнополітичного досвіду, який обумовлює специфічний культурно-цивілізаційний тип конкретного державного та муніципально-правового простору.

Так, традиції конкретної територіальної громади включають в себе наступні взаємопов'язані рівні:

світоглядний, який символізує та виражає соціальну близькість, ідентичність співтовариства та особистості;

теоретико-концептуальний, який визначає місцеві традиції політико-правового мислення, специфіку теоретичного осмислення юридико-політичних явищ і процесів, що відбуваються в співтоваристві;

соціально-духовний, який легітиміє, обґрунтовує соціальне й духовно-моральне значення існуючих інститутів;

практичний – який соціалізує певні цінності, норми, моделі взаємовідносин.

На думку О.І. Березіна, традиційність – це якісна характеристика соціуму, яка відображає етнополітичні, геоюридичні та духовно-моральні процеси відтворення найуспішніших, які пройшли історичну апробацію форм, технологій та способів організації співіснування індивідів у конкретному життєвому просторі. Позитивний життєвий досвід, вироблений конкретною соціальною спільністю (народом, нацією, територіальною громадою тощо), її правосвідомістю, згуртовує індивідів, організує їх взаємодію, дає змогу відносно однаково інтерпретувати різноманіття політико-правових та соціально-культурних явищ і процесів, без-

конфліктно узгоджувати різновекторні суспільні інтереси та потреби тощо [17].

Екстраполюючи концептуально-теоретичні підходи, запропоновані О.І. Березіним, на локально-територіальний рівень функціонування людини та її асоціацій, можна дійти висновку, що така якісна характеристика, як традиційність, притаманна будь-якому без винятку соціуму та соціальній спільності, у тому числі та насамперед – територіальній громаді, оскільки будь-яке збереження в політико-правовій сфері основних, базисних інститутів та цінностей і є у кінцевому підсумку традицією. Водночас сума цих традицій обумовлює самотність даної територіальної громади, ті інституціональні, етнополітичні та правокультурні умови, в контексті яких плине життєдіяльність людей, а також той обмежений соціально-моральною домінантою інструментарій, за допомогою якого місцеві жителі як члени своєї територіальної громади та первинні індивідуальні суб'єкти місцевого самоврядування реалізують свої інтереси та потреби.

У контексті аналізу сутнісних, змістовних та формальних характеристик територіальних громад як первинних суб'єктів муніципальної влади можна виділити наступні критерії, які розкривають сутність традиційності, відзначаючи при цьому, що:

- традиційність базується на історичній об'єктивності, тобто на історико-культурній обумовленості політико-правових явищ, технологій та процесів. Але традиційності не притаманні інтернаціональні та космополітичні позиції, оскільки в її фундаменті превають доміанти локально-територіальної самотності, культурної своєрідності, охорони традиційних начал від руйнації привнесених інновацій;

- ядром традиційності у місцевому самоврядуванні є відносно стійкий комплекс базисних світоглядних установок, систем оцінки політико-правової дійсності, конкретних місцевих потреб та інтересів. Традиційність завжди несе в собі позитивний життєвий досвід і позитивні форми організації соціально-політичного, етнокультурного та духовно-морального існування особистостей, оскільки остання здійснює «відбір» традицій, зберігаючи та розвиваючи ті, які забезпечують найкращий, з точки зору геоюридичної та етнополітичної унікальності, муніципально-правовий стан локальної спільноти;

- сам сенс традиційного життя людини

*Традиційність завжди несе в собі позитивний життєвий досвід і позитивні форми організації соціально-політичного, етнокультурного та духовно-морального існування особистостей, оскільки остання здійснює «відбір» традицій, зберігаючи та розвиваючи ті, які забезпечують найкращий, з точки зору геоюридичної та етнополітичної унікальності, муніципально-правовий стан локальної спільноти.*



*У муніципальному житті сьогоднішньої України територіальні громади існують лише де-юре: по-суті, в нормах Конституції та законів. Де-факто сучасні територіальні громади, умовно кажучи, володіють лише «муніципальною правоздатністю», тобто вони потенційно мають комплекс муніципальних прав і свобод. Однак місцеві жителі не усвідомлюють себе первинними носіями цих прав і свобод, спроможними своїми діями набувати та реалізувати їх у реальному житті.*

осягається не через апріорні, універсальні схеми історичного розвитку, а за допомогою знання, носієм якого виступає місцеве співтовариство;

- традиційними можуть бути не тільки способи дії, форми організації, оцінки, моделі відносин, технології, а й життєві ситуації, способи мислення та сприйняття оточуючої дійсності, які стали звичними для даної територіальної громади;

- традиційність не виключає, а навпаки, передбачає інноваційну діяльність територіальної громади – пошук нових способів організації задоволення соціально-політичних потреб та інтересів, які не руйнують, а доповнюють традиційну організацію соціуму;

- традиційність у місцевому самоврядуванні – це якість суспільства, яка забезпечує фактор взаєморозуміння та об'єднання людей різних поколінь, статей, класів та інших соціальних груп, професій тощо, та передбачає первинність культурних форм юридико-політичної організації життєдіяльності, інституціональною основою якої на певному етапі еволюції територіальної громади є муніципальна влада.

Важливою інтегральною ознакою територіальної громади також є наявність системи соціально обумовлених інтересів. Інтерес (потреби) жителів – рушійна сила муніципальної влади – є надзвичайно важливим компонентом у питаннях організації місцевого самоврядування. Публічні інтереси – це спільні інтереси, свого роду усереднення особистих, групових інтересів. Іншими словами, це громадські інтереси, без задоволення яких неможлива, з одного боку, реалізація приватних інтересів, а з іншого – забезпечення цілісності, стійкості та нормального розвитку системи місцевого самоврядування. Це офіційно визнані інтереси, які мають підтримку держави та правовий захист. Отже, публічний інтерес визнаний державою та юридично забезпечений інтерес соціальної спільності, задоволення якого служить неодмінною умовою гарантії її існування та виникнення [18].

Всі члени територіальної громади є носіями територіальних інтересів, причому аксіоматично те, що «інтереси територіальної спільності можуть для практичного життя людини мати іноді більше значення, аніж інтереси класу або нації» [19]. Як справедливо зазначає К.С. Бельський, становище громади та моральний настрій її членів,

які проживають разом, мають спільні житлові, освітні, культурні, а часто й релігійні інтереси, забезпечують у її межах природним шляхом міцний громадський порядок та утворюють умови для ефективного управління таким об'єднанням [20].

Зокрема, муніципальні права особи – члена територіальної громади базуються на «тріаді інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтересі території; інтересі територіальної громади; інтересі конкретного жителя – члена такої громади.

Виникнення інтересу території, на якій функціонує особистість, котра є невід'ємною частиною територіальної громади, прямо пов'язане з домінуючими на сучасному етапі процесами «самоствердження» територій, викликаними децентралізацією державного управління. Інтереси самої територіальної громади виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів (спільні інтереси – насамперед у задоволенні соціальних, комунально-побутових, локально-культурологічних та інших потреб) і в індивідуалізованому інтересі конкретної особистості – члена територіальної громади (особистісні інтереси, що виявляються насамперед у сфері комунікативних зв'язків на локальному рівні, наслідком чого є самореалізація особистості в межах територіальної громади). Нарешті, інтереси конкретної особистості – члена територіальної громади становлять його муніципальні права у вузькому розумінні і виникають у процесі реалізації ними практично всіх своїх життєвих прагнень. За такої реалізації конкретний житель є суб'єкт-об'єктом місцевого самоврядування, зосереджуючи в собі і виявляючи зовні його демократичний заряд і позитивний потенціал [21].

Таке взаємне врахування всієї сукупності інтересів, що складаються на рівні місцевого самоврядування і реалізуються у вигляді муніципальних прав особистості, їх взаємокомпромісність і гармонізація є гарантом визнання, існування і функціонування муніципальної влади, толерантності та протекціонізму до неї державної влади.

Аналіз характерних якісних рис територіальних громад дає нам можливість дослідити правову природу цих спільностей. Вважаємо, що територіальна громада є тим самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави

в Україні. Територіальна громада як первинний системоутворюючий елемент місцевого самоврядування насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а із суверенітету народу. Держава лише визнає її діяльність, що реалізується жителями – членами територіальних громад як їх природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від ступеня правового припущення. Держава з допомогою правових засобів лише впорядковує самоврядну активність місцевого населення, не встановлюючи її. Вона лише санкціонує муніципальні функції і повноваження, пов'язані з регулюванням питань місцевого життя.

На завершення слід зазначити, що конституційний статус територіальних громад

ще не отримав належної законодавчої деталізації, не визначено порядку їх створення та реорганізації, не визначено сфери юрисдикції територіальних громад. Функції та повноваження територіальних громад, як і в цілому місцевого самоврядування, в чинному законодавстві визначаються, як і за радянської системи, через компетенцію відповідних органів місцевого самоврядування. Це стримує розвиток місцевої демократії, стоїть на заваді становленню дієздатних і самодостатніх територіальних громад.

Лише усвідомлення цього моменту сприятиме активізації участі членів територіальної громади в здійсненні місцевого самоврядування, безпосередньому вирішенні питань місцевого значення, а тим самим – розвитку місцевої демократії.

*Фактично місцева спільнота є недієздатною; за винятком періодичних політичних заходів (як-от, місцевих виборів), до яких «залучаються» громадяни – члени територіальних громад, населення, по суті, «випадає» з муніципального механізму, позбавляючи його «життєвої матерії». Насамперед слід відмовитися від розуміння територіальної громади як простої математичної сукупності жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.*

## Література

- Hiller G.A. Definitions of Community: Areas of Agreement // *Rural Sociology*. – 1955. – June. – P. 778.
- Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Х., 2000. – С. 7.
- Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // *Правоведение*. – 1992. – № 4. – С. 86.
- Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муніципальное право России. – М., 1999. – С. 49.
- Орзих М. Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации // *Юридический вестник*. – 1996. – № 4. – С. 64.
- Орзих М. Концепция правового статуса самоврядных территорий и органов местного самоуправления // *Місцеве та регіональне самоврядування України*. – Вип.1–2 (10–11). – К., 1995. – С. 67.
- Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Х., 2000. – С. 8.
- Баймуратов М.О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. – Одеса, 2003. – С. 102–113.
- Патнэм Р. Процветающая комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь // *МЭМО*. – 1995. – № 4. – С. 79, 80.
- Danny Burns, Robin Hambleton, Paul Hogget. The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy. – MACMILLAN, 1994. – P. 304 // Цит. за: Наврузов Ю. Категорія «громада» в сучасному лексиконі місцевого самоврядування // *Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентіві України*. – К., 2000. – Вип. 1. – С. 276–277.
- Shaffer R. Community Economics. Economic Structure and Change in Smaller Communities. Iowa, Iowa State University Press // Ames, 1989. – P. 4.
- Филиппов Ю.В. Нужна ли нам еще одна профессия? (Развитие местных сообществ: теория и практика) // *Вестник Московского ун-та. Сер. 6. Экономика*. – 1996. – № 4. – С. 71
- Мелехина И.И. Местное сообщество: Теоретико-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2003. – С. 9, 16–17.
- Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн.: Муніципальне право України: Підруч. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001. – С. 122–123.
- Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // *Юридична освіта і правова держава: Зб. наук. праць*. – Одеса, 1997. – С. 98.
- Баймуратов М.О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. – Одеса, 2003. – С. 110.
- Березин А.И. Институты публичной власти в национальной государственно-правовой традиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2006. – С. 9, 16.
- Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001. – С. 6.
- Карпова Т.П., Межевич Н.М. Социально-территориальная общность: Современное понимание и перспективы // *Научный коммунизм*. – 1990. – № 3. – С. 113.
- Бельский К.С. Выдающийся русский учёный-полицист В.Н. Лешков // *Государство и право*. – 1996. – № 11. – С. 135.
- Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн.: Муніципальне право України: Підруч. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001. – С. 123–124.

## Значення соціального капіталу в організації місцевого самоврядування



**Мирон ЛЕСЕЧКО,**  
доктор економічних  
наук, професор,  
завідувач кафедри  
державного управління  
та місцевого  
самоврядування  
Львівського РІДУ НАДУ  
при Президентіві  
України



**Ористка СИДОРЧУК,**  
кандидат наук з  
державного управління,  
старший викладач  
кафедри менеджменту  
організацій Львівського  
РІДУ НАДУ при  
Президентіві України

*З набуттям Україною незалежності виникла необхідність розбудови правової, демократичної, соціальної держави, здатної забезпечити людський розвиток, гідний рівень і якість життя громадян. Дедалі частіше важливим чинником соціально-економічного розвитку країни розглядається соціальний капітал, який забезпечує довіру між людьми, їх взаємодію заради досягнення спільних цілей. Соціальний капітал є продуктом успадкованої культури і норм поведінки.*

Самоврядування, або, точніше кажучи, самоорганізація, це феномен, притаманний виключно людським співтовариствам. Це явище лежить в основі існування всього сущого.

Йдеться про системи, що самоорганізуються. Як не дивно, на перший погляд, в основі будь-якої самоорганізації лежить хаос – енергійний і непорядкований саморух елементів. Однак зазначимо, що системи виникають не з будь-якого хаосу, а з хаосу конструктивного. Якщо зв'язок між елементами деякої кінцевої множини такий, що всі ці елементи пов'язані між собою безпосередньо або опосередковано через інші елементи цієї ж множини, то можна говорити про наявність утворення вищого рівня або про систему.

Система завжди володіє деякими так званими емерджентними властивостями, які відсутні в окремо взятих елементів.

Властивість системи зберігати суттєві для неї відносини між елементами в умовах безперервних змін називається екзистентністю.

Місцеве самоврядування належить до складних динамічних систем, які знаходяться в стані нестійкої рівноваги. Немає нічого стійкішого і надійнішого, ніж самоорганізація, все решта піддається деградації і розпаду.

Саме тому справжнє мистецтво управління полягає не у здатності підпорядкувати організацію деяким нав'язаним ззовні схемам, а у здатності створювати системи,

що самоорганізуються із наявних елементів у конкретному середовищі. При цьому реальною фізичною умовою самозбереження і саморозвитку системи повинно стати виконання цієї функції, заради якої ця система створюється.

Кожній системі притаманний метаболізм – процес перетворення ресурсів системи. Від швидкості метаболізму в системі залежить її ефективність. Таким додатковим ресурсом (окрім традиційних) є соціальний капітал, під яким розуміємо системний продукт соціальних відносин на всіх рівнях суспільної організації, що суттєво впливає на розвиток усіх сфер суспільства, і за певних обставин може створювати або підсилювати синергетичний ефект розвитку соціальних організацій.

З набуттям Україною незалежності виникла необхідність розбудови правової, демократичної, соціальної держави, здатної забезпечити людський розвиток, гідний рівень і якість життя громадян. Дедалі частіше важливим чинником соціально-економічного розвитку країни розглядається соціальний капітал, який забезпечує довіру між людьми, їх взаємодію заради досягнення спільних цілей. Соціальний капітал є продуктом успадкованої культури і норм поведінки.

Актуальність категорії соціального капіталу, його багатогранність, складність генерування в суспільстві створюють низку проблем під час дослідження. Тому головне завдання нашого дослідження – обґрунту-

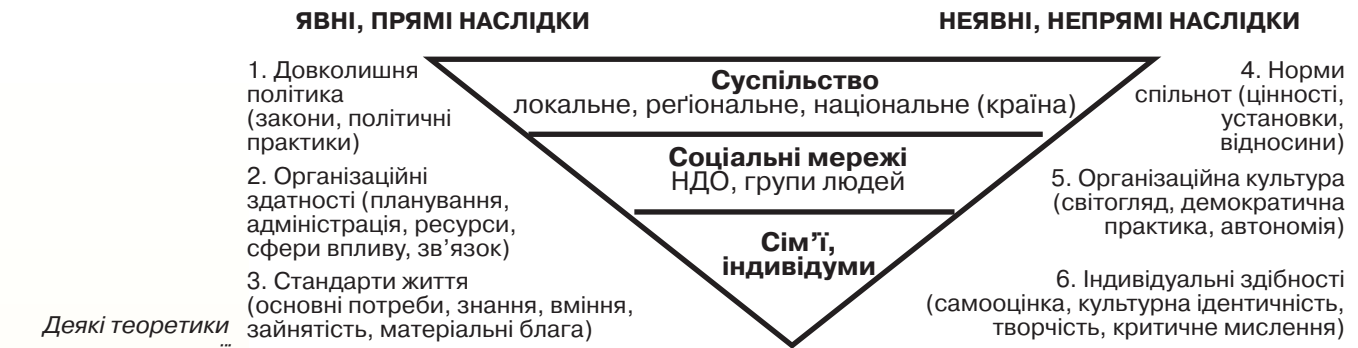


Рис. 1. Структура взаємодії змінних соціального капіталу

Деякі теоретики демократії вважають, що мережа асоціацій і організацій, що становлять основу громадянського суспільства, має таке саме значення для демократії, як вкладення капіталу в економіку. Громадяни, здобуваючи соціальний капітал за рахунок участі в організаціях громадянського суспільства, надалі можуть використовувати його для зміцнення демократичних принципів в управлінні державою. Соціальний капітал передбачає існування інститутів, відносин і норм, що визначають якість і кількість соціальних взаємодій у суспільстві та сприяють стійкому розвитку країни.

вати важливість категорії соціального капіталу та його складових, а також їх вплив на систему управління.

Аналіз зарубіжної та вітчизняної літератури свідчить, що існує декілька підходів до трактування терміну «соціальний капітал». Р. Патнам зазначає: «Соціальний капітал – це особливості соціальної організації, такі як довіра, норми, соціальні мережі, які підвищують ефективність суспільства через сприяння координації дій» [1].

За М. Шиффом «соціальний капітал – це набір елементів соціальної структури, що впливають на стосунки між людьми і є базовими аргументами для продукування і реалізації функцій» [2].

Ф. Фукуяма визначає соціальний капітал як набір неформальних цінностей та норм, які поділяють члени групи та які роблять можливою співпрацю всередині групи. На думку автора, соціальний капітал відрізняється від інших форм капіталу тим, що він зазвичай створюється і передається через такі культурні механізми, як релігія, традиція або історична звичка [3].

В. Степаненко зробив широкий аналіз концепції соціального капіталу в посткомуністичному контексті та дослідив зв'язок соціального капіталу з проблемами формування громадянської ідентичності та стану громадянського суспільства в Україні [4].

Соціальний капітал, як зазначалося, є продуктом громадян на всіх рівнях організації людей, який створює як прямі, так і непрямі наслідки, що зображено на рис. 1.

Встановлено, що формування соціального капіталу відбувається на 4-х рівнях:

1) мікрорівень (сім'я);

2) мезорівень (освітні заклади, підприємства, установи, громадські об'єднання, територіальні одиниці тощо);

3) макрорівень (державна, система органів державного управління);

4) наднаціональний рівень (міждержавні об'єднання, транснаціональні корпорації, міжнародні громадські організації тощо).

Мікрорівень соціального капіталу формується в сім'ях та неформальних об'єднаннях громадян, однак важливим джерелом формування соціального капіталу є участь у різного роду об'єднаннях та громадських організаціях, що формують мезорівень соціального капіталу. До цього ж рівня відносимо територіальні одиниці, органи місцевого самоврядування. Так склалося, що люди, об'єднані в спільноти територіально, залежні одне від одного. Інколи вони мають спільну мету і відчувають потребу в об'єднанні, і саме соціальний капітал є тим рушієм, що спонукає людей співпрацювати разом заради вирішення їх проблем, поліпшення свого життя та життя всього суспільства.

Деякі теоретики демократії вважають, що мережа асоціацій і організацій, що становлять основу громадянського суспільства, має таке саме значення для демократії, як вкладення капіталу в економіку. Громадяни, здобуваючи соціальний капітал за рахунок участі в організаціях громадянського суспільства, надалі можуть використовувати його для зміцнення демократичних принципів в управлінні державою. Соціальний капітал передбачає існування інститутів, відносин і норм, що визначають якість і кількість соціальних взаємодій у суспільстві та сприяють стійкому розвитку країни. Долаючи класові, гендерні, етнічні та релігійні бар'єри, соціальний капітал сприяє кооперації зусиль громадян задля досягнення певних політичних, економічних, соціальних та культурних інтересів. Дієздатність

будь-якої громади залежить від її соціального капіталу. Соціальний капітал може існувати не лише на рівні окремої громади, а й на рівні суспільства, держави в цілому (макрорівень), він розглядається як колективне благо, а не індивідуальна власність, як соціокультурний феномен – культура довіри та толерантності, в якій формуються далекосяжні мережі добровільних асоціацій.

Соціальний капітал є складним феноменом, який сприяє побудові громадянського суспільства, він є однією з найважливіших характеристик сучасного етапу цивілізації, на якому роль громадянського суспільства стає рівнозначною ролі публічно-управлінських структур.

Дія соціального капіталу базується на принципах соціальної єдності, тобто згуртованості, цілісності і неподільності суспільства. За допомогою соціального капіталу забезпечується соціальна справедливість, тобто рівні можливості для реалізації прав і свобод громадян, задоволення соціально-економічних потреб; консолідація суспільства – зміцнення, згуртування членів суспільства. Поняття соціального капіталу включає довіру до оточуючих та різних соціальних інститутів, горизонтальні відносини індивідів, соціальні норми та цінності, цільові установки.

Як найважливіша складова соціального капіталу, довіра необхідна передусім для успішного розвитку країни загалом. У суспільстві з високим рівнем довіри зазвичай вищий рівень визнання публічної влади, а отже, нижчі витрати на підтримку порядку, реформи, що впроваджуються органами влади, проходять легше, тому що скорочуються витрати на вирішення соціальних конфліктів. У багатьох країнах з низьким рівнем довіри люди не мають елементарних інституціональних гарантій, що захищають їх від політичного свавілля. Низький рівень довіри є перешкодою консолідації суспільства і влади.

Люди оцінюють успішність та заможність держави, регіону переважно за допомогою економічних показників і не звертають уваги на моральні цінності, рівень культури та довіри. За умов стрімких змін, невизначеності і нестабільності дедалі більшого значення набуває питання ціннісних орієнтацій суспільства, виявлення довіри та дотримання соціальних норм, які є основними складовими соціального капіталу.

Питання довіри або її відсутності стають дуже важливими в сучасному управлінні та житті суспільства.

Довіра – це позитивне сподівання на те, що інша людина не діятиме опортуністично за допомогою слів, дій або рішень.

Довіра є важливим компонентом соціального капіталу. Коли немає довіри – немає впевненості в угодах, а отже й сили в законах. Довіра сприяє співпраці, чим вищий рівень довіри у суспільстві, тим більша ймовірність співпраці. Співпраця часто буває потрібна між законодавчою та виконавчою владою, між працівниками та керівниками, між політичними партіями, урядом і приватними організаціями, але укладання договорів про співпрацю та моніторинг бувають неможливі. І саме довіра і соціальний капітал, у свою чергу, сприяють співпраці та зменшують витрати на пильнування за дотриманням угод.

Взаємодія населення на рівні місцевих громад становить горизонтальну співпрацю, яка є важливою для побудови співпраці та взаємодії громадян і громадянського суспільства з системою управління. І найперше – з системою органів місцевого самоврядування. Соціальний капітал фактично є соціальним підґрунтям для побудови ефективної системи органів місцевого самоврядування.

Відповідно до законодавства місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [5].

При цьому під територіальною громадою розуміють жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Існує відмінність між терміном «громада» в Україні і за кордоном. В офіційних документах в Україні вживається поняття «територіальна громада». Конституція України [6, с. 76] розглядає її як первинний суб'єкт місцевого самоврядування і визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними

*Дієздатність будь-якої громади залежить від її соціального капіталу. Соціальний капітал може існувати не лише на рівні окремої громади, а й на рівні суспільства, держави в цілому (макрорівень), він розглядається як колективне благо, а не індивідуальна власність, як соціокультурний феномен – культура довіри та толерантності, в якій формуються далекосяжні мережі добровільних асоціацій.*

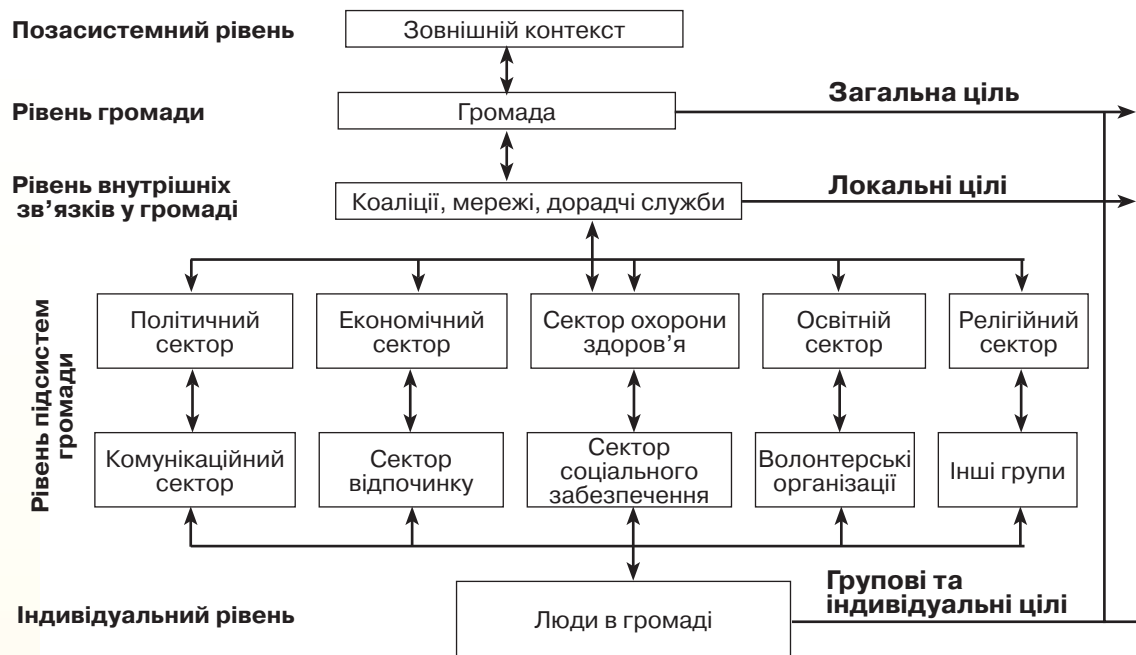


Рис. 2. Модель громади як системи

громадами – жителями адміністративно-територіальних одиниць. Тобто мешканці будинку, які об'єдналися задля певної мети, виявили певну ініціативу, формально громадою не вважаються. Крім того, Україні ще необхідно прищепити поняття громади за інтересами (тобто спільними проблемами) – ідею взаємодопомоги членів громади.

Тому термін «громада» застосовують відповідно до конкретних людей та місця, а його значення багатогранне і суперечливе. Якщо розглядати громаду як систему, то в ній можна виділити індивідів, підсистеми та взаємовідносини між цими підсистемами. При побудові моделі громади як системи за основу візьмемо схему, наведену Т. Семигіною в її праці «Робота в громаді» (рис. 2) [7, с. 16]. Додамо, що загальні цілі громади та людей, які її складають, мають бути спільними та відомі кожному, бути взаємопов'язаними та гармонійними, в іншому ж випадку виникатиме протистояння і знижуватиметься ефективність роботи певного громадського об'єднання.

Крім того, громада як система повинна бути наділена як зовнішньою цілісністю, так і внутрішньою, природною єдністю. Сутністю внутрішньої цілісності системи є те, що властивості системи не є тільки сумою властивостей її складових частин, система наділена такими властивостями, котрих немає в жодній з її частин, взятої окремо, і при

об'єднанні частин у ціле виникає дещо якісно нове, чого не було і не могло бути без цього об'єднання. Тобто виникає синергетичний ефект – перехід кількості в якість [8, с. 56].

Кожна громада має певні ресурси – фінансові, матеріальні, адміністративні, духовні, людські, часові, природні тощо. Для кращого розуміння ресурсів громади важливо використати поняття соціального капіталу, яке за своєю суттю охоплює сукупність недержавних та некомерційних суб'єктів соціального життя, мережу їх взаємозв'язків, цінності і норми, яких вони дотримуються, а також різні види діяльності, здійснювані ними з власної ініціативи в рамках сформованої мережі зв'язків та з дотриманням усталеної системи цінностей і норм [9].

На думку Р. Патнама, поняття соціального капіталу характеризує єдність культури і структури, що складається в межах громад. Воно включає в себе норми взаємності (такі, як довіра і толерантність) та мережі громадянської активності (участь людей у різних спілках та об'єднаннях) [10].

Доповнюючи одна одну, ці дві складові соціального капіталу сприяють об'єднанню та кооперації людей, внаслідок чого люди схильні добровільно підкорятися правовим нормам і утворюють сприятливе соціальне середовище для функціонування демократичних інститутів. Членство в добровільних організаціях, а особливо в багатьох одразу, вважається важ-

ливим для розвитку демократії.

Розвивати громади – означає розвивати шість його капіталів – природний, економічний, фізичний, культурний, людський та соціальний. Збільшення перших трьох видів капіталу можливе лише за умови розвитку трьох наступних, серед яких ключовим є соціальний капітал [11].

Процес залучення громадських організацій до політичного процесу державних структур має три етапи. По-перше, це допомога у визначенні найбільш актуальних питань для вирішення проблеми (узгодження шляхів подолання проблеми, визначення пріоритетності завдань). Другий етап – це політичне конструювання шляхів вирішення проблеми (вибір найбільш правильного шляху з усіх можливих). Третій етап – це імплементація теорії у практику (безпосереднє вирішення проблеми) [12].

Можливі чотири шляхи впливу громадських організацій на діяльність органів місцевого самоврядування:

- безпосередній вплив – вирішення актуальних проблемних питань, які не можуть бути вирішені органами місцевого самоврядування. Цей вплив має короткотерміновий ефект, якщо не комбінується з одночасним впливом на зміну політики керівництва щодо цього питання;

- консультативний – громадські організації шукають шляхів представлення інтересів та проблем недостатньо репрезентованих груп через переговори з владними структурами;

- інноваційний – розробка та демонстрація нових шляхів вирішення проблем;

- наглядовий – контроль за правильним виконанням управлінських рішень.

Група громадян має більший вплив на події, аніж окрема людина, саме тому необхідно кооперувати свої зусилля, оскільки уряду важко зневажати думку групи. Громадські організації дають громадянам відчуття єдності, чого не здатна їм дати влада, саме в колективі народжується взаєморозуміння. Громадські організації завдяки активним діям можуть вирішувати регіональні, національні і міжнародні проблеми.

Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити

пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Сільські, селищні, міські, районні у місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. При цьому органи самоорганізації населення розглядаються законодавцем як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території у межах села, селища, міста. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законодавством України.

Органи місцевого самоврядування з метою ефективнішого здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України. Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій (генеруючи наднаціональний рівень соціального капіталу), інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування.

Але механізми, завдяки яким громадська активність і соціальні зв'язки дають позитивні результати в громаді, наприклад кращі школи, швидший економічний розвиток, нижчий рівень злочинності й ефективніший уряд, мають складну структуру. Адже реалізація соціального капіталу, як правило, стає можливою через його конвертацію в інші важливі форми капіталу. Наприклад: завдяки соціальному капіталу можна отримувати прямий доступ до економічних ресурсів; збільшувати свій культурний капітал через контакти з експертами, компетентними людьми. У свою чергу,

*Група громадян має більший вплив на події, аніж окрема людина, саме тому необхідно кооперувати свої зусилля, оскільки уряду важко зневажати думку групи. Громадські організації дають громадянам відчуття єдності, чого не здатна їм дати влада, саме в колективі народжується взаєморозуміння. Громадські організації завдяки активним діям можуть вирішувати регіональні, національні і міжнародні проблеми.*

генерування соціального капіталу вимагає вкладень економічних, культурних, символічних ресурсів [13, с. 16].

Представники громадян і органи місцевого самоврядування задля розвитку регіону повинні будувати співпрацю на наступних принципах:

#### *Партнерство*

Партнерство громадян, їх об'єднань і органів місцевого самоврядування дає змогу здійснювати ефективне співробітництво щодо поліпшення ситуації згідно із суспільними інтересами.

#### *Участь та громадянська активність*

Органи місцевого самоврядування мають сприяти добровільній участі людей у суспільному житті та вирішенні питань повсякденного життя свого регіону, що є важливою складовою демократичного устрою суспільства; інформувати населення про свою діяльність; залучати громадян та їх об'єднання до планування і виконання рішень, що зміцнить легітимність органів місцевого самоврядування.

#### *Повага*

Громадянська ініціатива та органи місцевого самоврядування взаємодоповнюють одне одного у формуванні та здійсненні політики розвитку регіону. Органи місцевого самоврядування повинні поважати право громадян та їх об'єднань самостійно ставити перед собою мету і керувати своєю діяльністю в рамках конституційного порядку.

#### *Відповідальність і обов'язок давати звіт*

Діяльність у суспільних інтересах вимагає як від громадянського суспільства, так і від органів місцевого самоврядування відкритості, почуття відповідальності і готовності давати звіт про свою діяльність та витрачені кошти.

#### *Незалежність громадянської ініціативи*

Члени територіальної громади при розстановці своїх цілей, у рішеннях і діяльності є вільними і незалежними в межах закону та мають право здійснювати ініціативу щодо розгляду питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

#### *Запобігання корупції*

При здійсненні співробітництва органів місцевого самоврядування з договірними партнерами, неурядовими організаціями, а також при наданні послуг необхідно уникати відносин, що сприяють виникненню корупції.

#### *Рівне ставлення до всіх*

Органи місцевого самоврядування повинні поважати рівність усіх громадян та їх об'єднань при доступі до можливостей.

Основною метою діяльності громадських організацій має бути:

- вдосконалення структур публічної влади з метою підвищення їх відповідальності та оптимізації взаємодії;
- гармонізація стосунків між державою і особою через утвердження структур громадянського суспільства [14].

Однак утворення та діяльність громадських організацій в Україні ускладнюється низкою проблем, а саме:

- низьким рівнем соціального капіталу, необхідним для ефективної діяльності демократичних неурядових організацій;
- браком коштів на фінансування діяльності об'єднань та асоціацій;
- низькою поінформованістю населення;
- недостатніми гарантіями конституційних прав (свобода слова, преси, зборів, асоціацій).

До основних перешкод для повноцінної участі громадян у громадському житті належать: 1) законодавчі або адміністративні обмеження; 2) відсутність повної інтеграції в суспільство (за расовими, культурними ознаками); 3) мовні бар'єри або труднощі; 4) віддаленість проживання; 5) непристосованість суспільної інфраструктури для літніх людей та інвалідів; 6) відсутність доступу до інформації, засобів комунікації.

Соціальний капітал – одна з найважливіших характеристик сучасного етапу цивілізації, на якому роль громадянського суспільства стає рівнозначною ролі публічно-управлінських структур. З приводу особливої ролі недержавних громадських організацій М. Олсон зазначає, що «тільки там, де зачіпаються суспільні інтереси або колективні блага, дійсно необхідні дії організацій або груп» [15, с. 67]. Їх суспільна значущість полягає насамперед у тому, що вони є інституційним середовищем, в якому індивіди можуть взаємодіяти без обмеження свободи вибору людини.

Таким чином, для ефективного функціонування діяльності органів влади та побудови демократичного суспільства необхідна взаємодія органів влади з громадськими організаціями, які б компенсували певні недоліки діяльності цих органів та консолідували їх переваги. Завдяки спільному діалогу двох сторін можна визначити й досягти поставлених цілей та активізувати політичний, економічний і соціальний розвиток регіону та країни загалом.

Соціальний капітал – одна з найважливіших характеристик сучасного етапу цивілізації, на якому роль громадянського суспільства стає рівнозначною ролі публічно-управлінських структур. Їх суспільна значущість полягає насамперед у тому, що вони є інституційним середовищем, в якому індивіди можуть взаємодіяти без обмеження свободи вибору людини.



## Література

1. Патнам Р.Д. Творення демократії: Традиції в сучасній Італії / Р.Д. Патнам разом з Р. Леонарді та Р.Й. Нанетті; Пер. з англ. (В. Ющенко) – К: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. – 302 с.
2. Schiff M. Social capital, labor mobility and welfare // *Ration. Soc.* – 1995. – Vol. 4. – P. 157–175.
3. Fukuyama F. Social Capital and Global Economy // *Foreign Affairs.* – Volume 75, September – October, 1995. – P. 89–103.
4. Степаненко В., Войтенко Т.О., Гончарук О.С., Привалов Ю.О. «Громадянське суспільство в Україні: аналіз соціального конструювання». – К.: Стилос, 2002. – С. 334–341.
5. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 304 с. – Бібліограф.: 297–300.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. – К.: Парламентське видавництво, 2001. – 91 с.
7. Семігіна Т.В. Робота в громаді: практика й політика. – К.: Вид. дім «КМ Академія», 2004. – 180 с.
8. Лесечко М.Д. Основи системного підходу: теорія, методологія, практика. Навчальний посібник. – Львів, ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 300 с.
9. Сміт П. Розвиток місцевої спільноти // *Спільнота: Посібник з будівництва спільноти (команди).* – Західноукраїнський ресурсний інтернет-портал дистанційної освіти з суспільно-гуманітарних наук – [www.zurc.org.ua](http://www.zurc.org.ua) – Заголовок з екрана.
10. Патнам Р. Гра в кеглі наодинці: занепад соціального капіталу Америки [Електронний ресурс]: Незалежний культурологічний часопис «І», № 21, 2001. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/putnem.htm> – Заголовок з екрана.
11. Основні засади стратегії ЗУРЦ [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.zurc.org/?action=1&n=3#> – Заголовок з екрана.
12. Голіченко О. Механізми впливу недержавних організацій на державні структури [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=70&c=1626>. – Заголовок з екрана.
13. Rae A., Nicolas-Wolosuk W. *Changing Agency Policy: An Incremental Approach.* – Boston: Allyn and Bacon, 2003. – P. 16.
14. Див. 12.
15. Олсон М. Логика коллективных действий: Общественные блага и теория групп / Пер. с англ. Е. Короленко. – М.: Фонд Экономической Инициативы, 1995. – Т. 1. – 165 с.

## Проблеми нормативно-правового регулювання джерел фінансування місцевих референдумів

*Місцевий референдум як конституційний інститут повинен стати дієвою формою прийняття територіальною громадою (базовим суб'єктом місцевого самоврядування) рішень з питань, що належать до його відання шляхом прямого голосування. Однак проводяться місцеві референдуми в Україні епізодично та й, переважно, неефективно. Такі референдуми, радше спроби їх ініціювання, перетворилися на засіб боротьби конкурентних політичних еліт за право ділити політико-правовий простір.*



**Сергій ДЕРЕВ'ЯНКО,**  
кандидат історичних наук,  
доцент, докторант Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

Перспективи формування і функціонування ефективної системи територіальної організації влади значною мірою пов'язані з істотним розширенням застосування форм народного волевиявлення, безпосереднього залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення у межах Конституції та законів України. Місцевий референдум як конституційний інститут повинен стати дієвою формою прийняття територіальною громадою (базовим суб'єктом місцевого самоврядування) рішень з питань, що належать до його відання шляхом прямого голосування. Однак проводяться місцеві референдуми в Україні епізодично та й, переважно, неефективно. Такі референдуми, радше спроби їх ініціювання, перетворилися на засіб боротьби конкурентних політичних еліт за право ділити політико-правовий простір. Спробою ментально поділити Схід і Захід стало ініціювання проведення місцевих референдумів щодо статусу окремих адміністративно-територіальних одиниць з мовних проблем. Протестний характер мають ініційовані здебільшого громадськими організаціями референдуми щодо висловлення недовіри міським, селищним та сільським головам проти прагнення фінансово-промислових груп заволодіти землею чи комунальною власністю. Проведення місцевих референдумів є досить проблемним не тільки через

прогалини нормативно-правового їх регулювання загалом, а й через значну фінансову витратність, що часом є підставою відмови в їх призначенні місцевими радами.

Загальний порядок фінансування проведення місцевих референдумів визначено Законами України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [2] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. За Законом України «Про Центральну виборчу комісію», вона повноважна, зокрема, здійснювати контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення комісій з місцевих референдумів (частина друга статті 1) [5]. Відповідно до вимог частини другої статті 16, пункту 5 статті 17, статті 22 цього ж Закону Центральною виборчою комісією прийнято низку постанов, рекомендацій та роз'яснень з питань фінансового забезпечення проведення виборів та референдумів. Практика їх реалізації прослідковується за окремими актами органів місцевого самоврядування, документами комісій з референдумів, а також місцевих судових та правоохоронних органів.

До проблем фінансування місцевих референдумів в Україні звертались у своїх працях В.Ф. Погорілко, О.В. Батанов, О.М. Бориславська, О.В. Прієшкіна, М.І. Ставнійчук, В.Л. Федоренко та інші; у виступах і публікаціях – члени і працівники Центральної виборчої комісії М.М. Рябець, М.І. Дем'янен-

ко, М.І. Коваль, В.Т. Шевченко, О.Н. Вовк. Окремі фрагменти вміщені у підручниках і навчальних посібниках із конституційного, виборчого та референдного права України, державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні.

Однак, незважаючи на значимість проблеми, вона не знайшла належного відображення як у нормативно-правових актах, так і в науковій літературі. Відсутність адекватної практики проведення місцевих референдумів законодавчого визначення реальних джерел їх фінансування, фактичне застосування різноманітних, не завжди законних засобів певною мірою здатне нівелювати легітимність волевиявлення громадян. З огляду на це, а також реальність перспектив розширення застосування цієї форми безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні, розробка даної проблеми видається значимою в науковому і практичному плані.

Метою статті є аналіз стану нормативно-правового регулювання джерел фінансування ініціювання, підготовки та проведення місцевих референдумів, проблем, що виникають, і визначення перспектив його вдосконалення.

Відповідно до Бюджетного кодексу України видатки на проведення референдумів належать до видатків, що здійснюються за рахунок Державного бюджету України (пункт 20 частини першої статті 87 із змінами, внесеними згідно із Законами № 1349-IV від 27 листопада 2003 р., № 107-VI від 28 грудня 2007 р.) [1].

У чинному Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» норми щодо фінансування проведення референдумів вписані загалом безвідносно до їх видів – всеукраїнського, республіканського в Автономній Республіці Крим чи місцевих, що пояснюється спільністю їх процесуальних дій. Вихідною для розуміння досліджуваної проблеми є норма цього закону, за якою підготовка та проведення місцевих референдумів здійснюється «за рахунок відповідних місцевих бюджетів» (частина перша статті 11), а порядок фінансування «визначається Кабінетом Міністрів України та відповідними місцевими Радами народних депутатів» (частина друга статті 11) [2].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» під бюджетом місцевого самоврядування (місцевим бюджетом)

розуміє «план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування» (стаття 1). Затвердження місцевого бюджету та внесення змін до нього віднесено до питань, які вирішуються «виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради» (пункт 23 частини першої статті 26), а «здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету» – до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (пункт 4 частини «а» статті 28) [4]. Разом із тим, цей Закон України не містить чітких приписів, які покладають саме на місцеві бюджети обов'язок фінансування проведення місцевих референдумів.

Отже, визначаючи місцевий бюджет як єдине джерело фінансування референдумів, чинне законодавство створює чимало колізій, адже ініціювання, підготовка та проведення місцевих референдумів передбачає чимало процесуальних та інших дій, фінансування яких виходить за межі передбачених Бюджетним кодексом та іншими нормативно-правовими актами бюджетних асигнувань. До того ж, обсяг і призначення бюджетних видатків щодо референдумів чітко не регламентовані, зате встановлені певні обмеження.

Аналіз чинного Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» дає змогу виокремити основні статті видатків із місцевого бюджету на проведення референдуму. До прямих віднесемо фінансування складання списків учасників референдуму, діяльності комісій з референдуму та інформування громадян щодо референдуму.

Законодавчо не встановлені строки фінансування місцевих референдумів. При їх обчисленні слід виходити з того, що відповідно до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» дата проведення місцевого референдуму призначається не раніш як за місяць і не пізніш як за два місяці від дня прийняття рішення про проведення референдуму (частина друга статті 22); обласна, районна, міська, районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму утворюється не пізніш як за 25 днів до місцевого референдуму (частина друга статті 27); дільнична комісія з референдуму – не пізніш як за 15 днів до місцевого референдуму (частина перша статті 29) [2].

Організацію обліку громадян, які мають право брати участь у референдумі, та складання відповідних списків за цим законом забезпечують голови міських, районних у містах, селищних і сільських рад народних депутатів, які і передають списки дільничним комісіям з референдуму (частина перша статті 33). Перспективи суттєвого вдосконалення існуючих процедур підготовки списків виборців пов'язані зі створенням єдиного Державного реєстру виборців в Україні, законом про який передбачено використання Реєстру, зокрема при підготовці до місцевого референдуму (частина перша статті 26). Фінансування діяльності щодо створення та ведення Реєстру «здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, а також (у частині фінансування діяльності органів місцевого самоврядування у випадках, передбачених цим законом) за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів як фінансування делегованих повноважень» (стаття 25) [3].

Найбільшу питому вагу серед бюджетних видатків становить фінансування діяльності комісій з референдуму: обласних, районних, міських, районних у містах, селищних, сільських, особливо – дільничних. Прагненням до скорочення цих витрат поряд із забезпеченням якомога ширшої участі громадян у місцевих референдумах є їх проведення одночасно з виборами народних депутатів або Президента України. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачає, що в цих випадках «може бути утворено спільні комісії з референдуму та виборів» (частина шоста статті 24) [2]. Такі ж повноваження виконували і комісії з всеукраїнського референдуму за народною ініціативою в тих адміністративно-територіальних одиницях, де 16 квітня 2000 року одночасно проводились місцеві референдуми. З бюджету виплачується і заробітна плата членів комісій, які можуть «звільнитися в період підготовки і проведення референдуму від виконання виробничих або службових обов'язків із збереженням середньої заробітної плати за рахунок коштів, що виділяються на проведення референдуму» (частина четверта статті 31) [2]. Чисельність таких осіб та умови оплати їх праці встановлюються Центральною виборчою комісією.

Обласна, районна, міська, районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму

«розподіляє кошти по комісіях з референдуму; контролює забезпечення їх приміщеннями, транспортом, зв'язком і розглядає інші питання матеріально-технічного забезпечення референдуму» (пункт 3 частини першої статті 28), а також забезпечує «виготовлення бюлетенів для голосування і постачання їх дільничним комісіям з референдуму» (пункт 6 частини першої цієї ж статті) [2].

Аналізований закон зобов'язує відповідні ради народних депутатів або їх голів опублікувати повідомлення про призначення референдуму та зміст проекту закону, рішення, іншого питання, що виноситься на референдум (частина третя статті 22); сповістити громадян про межі кожної дільниці для голосування із зазначенням місця знаходження дільничної комісії з референдуму і приміщення для голосування (частина шоста статті 23); рішення, прийняті референдумом (стаття 44) [2].

Досвід керівництва та дослідження практики проведення референдумів засвідчують, що при цьому залучаються й інші – непрямі джерела фінансування. Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачено, що «державні і громадські органи, підприємства, установи, організації, службові особи зобов'язані сприяти комісіям з референдуму у здійсненні ними своїх повноважень, надавати необхідні для їх роботи відомості і матеріали» (частина перша статті 32) [2]. На практиці це сприяння полягає, зокрема, в непрямому фінансуванні бюджетними установами, а також суб'єктами господарювання різних форм власності частини витрат, пов'язаних з проведенням референдумів. Ідеться, насамперед, про створення умов для діяльності комісій з референдуму, дільниць для голосування, які розміщуються здебільшого у приміщеннях навчальних закладів, підприємств, установ і організацій. Оплата за оренду приміщень зазвичай не сплачується, як і за комунальні послуги, використання засобів зв'язку тощо.

Найбільш законодавчо неврегульованим є питання фінансування діяльності ініціативних груп. Частина 11 статті 17 «Реєстрація ініціативних груп» Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» прямо передбачає, що «Ради народних депутатів, інші державні органи та установи України не несуть витрат, пов'язаних з організацією і діяльністю

*Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачено, що «державні і громадські органи, підприємства, установи, організації, службові особи зобов'язані сприяти комісіям з референдуму у здійсненні ними своїх повноважень, надавати необхідні для їх роботи відомості і матеріали» (частина перша статті 32). На практиці це сприяння полягає, зокрема, в непрямому фінансуванні бюджетними установами, а також суб'єктами господарювання різних форм власності частини витрат, пов'язаних з проведенням референдумів.*

ініціативних груп» [2]. На логічне запитання – «А хто ж тоді фінансує їх діяльність?» – жоден із законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів відповіді не дає. На практиці поза громадянською позицією значного числа ініціаторів реально діють схеми тіньового матеріального заохочення.

Загалом, вважаємо, одним із найганебніших результатів застосування політехнологій за останнє десятиліття стало утвердження серед широкого загалу громадян стійкого переконання у непрозорості, «ринковості» виборчих і референдних процедур, незаконному (подекуди й кримінальному характері) їх фінансування конкуруючими політичними елітами та фінансово-промисловими кланами задля досягнення вузькокорпоративних владних цілей. Як наслідок, у процесі підготовки та проведення референдумів допускаються суттєві порушення законодавства, окремі з яких пов'язані з проблемами фінансування і є суспільно небезпечними. Вчиняється, чи може вчинятись чимало дій, які мають ознаки злочину. Це, зокрема, нецільове використання коштів, підкуп учасників референдуму тощо. Нині створена широка юридична база протидії цим злочинам, основою якої є чинне кримінальне законодавство, нагромаджена певна практика його застосування. Проте чинний Кримінальний кодекс України не виокремлює злочинів, пов'язаних із фінансуванням проведення референдумів. Окремі порушення мають ознаки корупційних діянь, відповідальність за які встановлена Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Прагнення законодавчо усунути прогалини щодо фінансування діяльності ініціативних груп, місцевих референдумів загалом простежується у законотворчій діяльності народних депутатів усіх скликань. Упродовж останніх п'ятнадцяти років безуспішно зроблено низку спроб реформування референдного законодавства. Серед зареєстрованих у Верховній Раді України майже двох десятків відповідних законопроектів виділимо ті, які містять нові підходи до вирішення проблеми дослідження [10].

Автори «Проекту Закону про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади» від 22 липня 1998 року (реєстр. № 1261) народні депутати України О.І. Жовтіс, Р.П. Безсмертний, В.Ю. Жердицький, В.М. Пінчук,

Л.П. Супрун вважають, що «з метою покриття фінансових витрат на проведення місцевих референдумів чи консультативних опитувань сільські, селищні, міські комісії з референдуму можуть утворювати громадські фонди. До цих фондів можуть вносити добровільні пожертвування громадяни України, місцеві осередки політичних партій, юридичні особи, зареєстровані в Україні, за винятком підприємств з іноземними інвестиціями, а також підприємств, установ і організацій, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету» (частина друга статті 6). Запровадити додаткове фінансування підготовки і проведення референдумів «виключно за рахунок грошових надходжень від громадян України та юридичних осіб, що зареєстровані на території України та не мають серед засновників іноземних фізичних або юридичних осіб, і в статутних фондах яких частка державного майна складає не більше тридцяти відсотків» (частина друга статті 18) пропонували автори «Проекту Закону про референдуми в Україні» від 23 вересня 1999 року (реєстр. № 4073) народні депутати України члени депутатської фракції «Батьківщина» Ю.В. Тимошенко, О.В. Турчинов, І.Г. Кириленко, В.Г. Алексєєв, В.І. Альохін, В.Г. Бабиц, А.Г. Білик, О.Г. Білорус, О.В. Блохін, В.П. Борзов, Д.М. Гнатюк, М.О. Габер, М.В. Гуцол, В.В. Давидов, І.З. Кірімов, С.М. Кондратевський, І.П. Куньов, В.І. Мартиновський, О.Б. Мельников, М.І. Мичко, О.А. Настенко, С.М. Правденко, О.Г. Пухкал, О.І. Ременюк, С.О. Сафонов, В.М. Сушкевич, П.П. Толочко, О.І. Юхновський.

Пропозиції про створення таких громадських фондів містять «Проект Закону України «Про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади» від 2 листопада 1999 року (реєстр. № 4179) народного депутата України Р.П. Безсмертного (частина друга і третя статті 6) та наступні внесені ним проекти на його заміну, а також у статті 381 єдиного зареєстрованого проекту Виборчого кодексу України, внесеного народним депутатом України Є.Д. Жовтяком 10 вересня 2002 року (реєстр. № 2174).

Найбільш широко проблеми фінансування виписані у «Проекті Закону про місцевий референдум» від 17 травня 2006 року (реєстр. № 1154) народних депутатів України О.В. Турчинова та А.В. Портнова.

*Одним із найганебніших результатів застосування політехнологій за останнє десятиліття стало утвердження серед широкого загалу громадян стійкого переконання у непрозорості, «ринковості» виборчих і референдних процедур, незаконному (подекуди й кримінальному характері) їх фінансування конкуруючими політичними елітами та фінансово-промисловими кланами задля досягнення вузькокорпоративних владних цілей.*

*Доцільним як щодо всеукраїнських, так і місцевих референдумів, є використання положень документа «Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні», ухваленого Венеціанською комісією на її 47-й пленарній сесії (Венеція, 6–7 липня 2001 року), зокрема про те, що «якщо оплата з приватних джерел за збір підписів на підтримку народної ініціативи дозволяється, вона повинна бути врегульована як стосовно загального обсягу витрачання коштів, так і щодо розміру оплати кожній особі».*

Погоджуємося з висновками Головного науково-експертного управління Верховної Ради України щодо того, що запроваджена у проєкті ідея покриття територіальними виборчими комісіями фінансових витрат на проведення місцевого референдуму винятково з коштів громадських фондів «суперечить правовій природі референдумів, фінансове забезпечення яких є обов'язком держави і не може ставитись у залежність від волевиявлення інших суб'єктів суспільних відносин». Проте дослівно положення названого законопроекту збережені в однойменному проєкті, внесеному А.В. Портновим та С.П. Підгорним 5 лютого 2008 року (реєстр. № 2004).

Істотну допомогу українським законотворцям могло б надати вивчення і використання норм правового регулювання фінансування референдумів у зарубіжних державах, а також рекомендацій авторитетних міжнародних організацій Ради Європи, модельного законодавства Міжпарламентської Асамблеї Співдружності Незалежних Держав (МПА СНД).

До прикладу, заслуговують на увагу норми «Кодексу належної практики щодо референдумів», ухваленого Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії (Венеція, 16 грудня 2006 року) та Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії (Венеція, 16–17 березня 2007 року) про те, що «як до публічного, так і приватного фінансування повинні застосовуватися загальні правила фінансування політичних партій та передвиборної агітації» (пункт 3.4.a), а також що «використання владою публічних коштів для цілей агітації повинно бути заборонено» (пункт 3.4.b) [6, 199]. Зміст цих принципів розкривається доданою до Кодексу «Попередньою пояснювальною доповіддю», автори якої вважають, що «фінансування повинно бути прозорим, зокрема, коли воно приходить на рахунки для агітації. У разі відсутності дотримання встановлених законом вимог, наприклад, якщо верхня межа видатків суттєво перевищена, голосування повинно бути скасоване», а також «має бути забезпечена рівність між прихильниками та опонентами питання референдуму» у сенсі публічних субсидій чи інших форм фінансової підтримки [6, 207–208].

Доцільним як щодо всеукраїнських, так і місцевих референдумів, є використання положень документа «Керівні принципи для

конституційних референдумів на національному рівні», ухваленого Венеціанською комісією на її 47-й пленарній сесії (Венеція, 6–7 липня 2001 року), зокрема про те, що «якщо оплата з приватних джерел за збір підписів на підтримку народної ініціативи дозволяється, вона повинна бути врегульована як стосовно загального обсягу витрачання коштів, так і щодо розміру оплати кожній особі» [6, 188].

Із сукупності модельних законодавчих актів МПА СНД виокремимо ті, які містять норми щодо фінансування місцевих референдумів. Це, насамперед, модельний закон «Про місцевий референдум» [8], розроблений Комісією МПА СНД із вивчення досвіду державного будівництва і місцевого самоврядування. Норми цього об'ємного документа, можливо, іноді надто деталізовано визначають правові основи та загальні принципи проведення місцевих референдумів, порядок їх ініціювання та призначення, питання референдуму, повноваження органів місцевого самоврядування та комісій з референдуму, основні стадії референдного процесу тощо. При розробці нового референдного законодавства України можна було б врахувати, зокрема, положення цього закону, за якими «фінансування діяльності комісій місцевого референдуму здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету муніципального утворення, а у випадках, передбачених законом держави-члена СНД, – також за рахунок коштів державного бюджету» (частина 10 статті 17); інформування громадян щодо референдуму в засобах масової інформації, засновниками яких є державні чи муніципальні органи, здійснюється за рахунок коштів поточного бюджетного фінансування цих засобів масової інформації (статті 25, 30–32). Умови фінансування детально вписано статтями 37 і 38 цього модельного закону. Серед джерел фінансування закон називає також кредити банків, які надаються комісіям з референдуму на конкурсній основі, повернення їх гарантується місцевим бюджетом (частина четверта статті 37), а також створення фондів ініціативних груп (стаття 38). Заслуговують на увагу норми закону, за якими такі фонди зобов'язані створити також «представницький орган місцевого самоврядування, група депутатів представницького органу місцевого самоврядування, голова муніципального утворення, з ініціативи яких було призначе-

но місцевий референдум, а також політичні партії і інші громадські об'єднання, вказані у пункті 1 статті 7 даного Закону, які виступили з ініціативою проведення місцевого референдуму і (чи) мають намір взяти участь в агітації з питань місцевого референдуму» (частина перша статті 38) [8].

Окремі норми щодо референдумів містить модельний закон МПА СНД «Основи законодавства про антикорупційну політику» [9]. Створення правового механізму, який перешкоджає підкупу громадян при проведенні референдуму, названо одним із головних завдань антикорупційної політики (стаття 3); реалізація виборчих прав і права на референдум – пріоритетною сферою її правового регулювання (стаття 5). Порухення законодавства про референдум модельний закон відносить до адміністративних корупційних правопорушень, які мають ознаки корупції і не є злочинами, та за які встановлена адміністративна відповідальність (частина четверта статті 8) [9, 232]. Серед названих у цій статті правопорушень стосовно предмета дослідження викремимо наступні: ненадання чи неопублікування звіту, відомостей про надходження і витрачання коштів, виділених на підготовку та проведення референдуму; незаконне використання грошових коштів ініціативною групою з проведення референдуму; використання незаконної матеріальної підтримки ініціативною групою з проведення референдуму; фінансування проведення референдуму поза фондами для участі у референдумі і надання іншої забороненої законом матеріальної підтримки; нецільове використання бюджетних коштів. Слід зазначити, що чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення [7] не називає жодного із названих модельним законом правопорушень, містить обмежений перелік тих, які пов'язані з реалізацією права громадян брати участь у референдумах.

Отже, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, на наш погляд, не забезпечують належного правового регулювання проблем фінансування ініціювання та підготовки місцевих референдумів, що ускладнює їх реальне проведення. Поза однозначністю закріплення єдиного джерела, проблемним є фінансування на різних стадіях референдного процесу, досить значною є питома вага непрямих видатків, що породжує можливість застосування «тіньових схем».

Тому нагальним є розширення норм конституційного регулювання референдумів в оновленому Основному Законі держави, прийняття нового Закону України «Про місцеві референдуми» чи, що було б, на наш погляд, більш доцільним, Виборчого кодексу України, враховуючи однотипність процедур виборчого і референдного процесу. При цьому слід чітко виписати джерела їх фінансування, до яких варто віднести витрати на місцеві референдуми, крім місцевих бюджетів, фонди ініціативних груп та інших суб'єктів референдуму, створення яких повинно стати обов'язковим. Їх формування передбачити за рахунок коштів самих членів цих груп, добровільних пожертв політичних партій, громадських об'єднань та організацій, окремих громадян, встановивши мінімальне та максимальне обмеження на розмір фонду й індивідуальні пожертви. Порядок формування та використання цих фондів унормувати актами Кабінету Міністрів України, постановами, рекомендаціями та роз'ясненнями Центральної виборчої комісії.

При цьому важливо було б унормувати перелік порушень законодавства про референдум, встановивши адекватні суспільній небезпеці їх вчинення види санкцій у Кримінальному кодексі України, при підготовці нової редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення, у Кодексі України про адміністративні проступки та Кодексі добросовісної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування, розробка яких здійснюється на виконання Плану дій «Україна – ЄС».

Положення щодо джерел фінансування доцільно внести до Статутів усіх територіальних громад, передбачених окремими з них, Положень про міські (районні) референдуми.

Внесення пропонованих змін, розробка нових актів сприяла б розширенню кола джерел фінансування, легалізації коштів, що використовуються у референдному процесі, його відкритості та прозорості, легітимності прийнятих рішень, усуненню можливості вчинення протиправних діянь. Все це сприятиме перетворенню конституційного інституту місцевих референдумів у дієвий інструмент реалізації народного волевиявлення, залучення широкого загалу громадян до участі у вирішенні найважливіших проблем місцевого значення.

*Чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, на наш погляд, не забезпечують належного правового регулювання проблем фінансування ініціювання та підготовки місцевих референдумів, що ускладнює їх реальне проведення. Поза однозначністю закріплення єдиного джерела, проблемним є фінансування на різних стадіях референдного процесу, досить значною є питома вага непрямих видатків, що породжує можливість застосування «тіньових схем».*

## Література

1. Бюджетний кодекс України: Прийнятий 21 червня 2001 р., № 2542-III // Відомості Верховної Ради України (далі – ВВР). – 2001. – № 37–38. – Ст. 189; остання редакція від 4 червня 2008 р. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.
2. Закон Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»: Прийнятий 3 липня 1991 р., № 1286-ХІІ // ВВР. – 1991. – № 33. – Ст. 443; остання редакція від 1 жовтня 2007 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1286-12&p=1212993627169861>.
3. Закон України «Про Державний реєстр виборців»: Прийнятий 22 лютого 2007 р., № 698-V // ВВР. – 2007. – № 20. – Ст. 282.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Прийнятий 21 травня 1997 р., № 280/97-ВР // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170; остання редакція від 4 червня 2008 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
5. Закон України «Про Центральну виборчу комісію»: Прийнятий 30 червня 2004 р., № 1932-IV // ВВР. – 2004. – № 36. – Ст. 448; остання редакція від 22 травня 2008 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1932-15>.
6. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЕ / За ред. Ю. Ключковського. – К.: ФАДА, ЛТД, 2008. – 340 с.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: остання редакція від 1.01.2008 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10>.
8. Модельний Закон «О местном референдуме»: Принят на 14 пленарном заседании МПА СНГ (постановление № 14–15 от 16 октября 1999 г.) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. – М., 1999. – № 23. – С. 193–291; <http://www.iacis.ru/data/prdoc/092.rar>.
9. Модельный Закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике»: Принят на 22 пленарном заседании МПА СНГ (постановление № 22-15 от 15 ноября 2003 г.) // Там же. – 2004. – № 33. – С. 225–260.
10. Тексти проектів законів, подання і пояснювальні записки, порівняльні таблиці, висновки Головного науково-експертного управління Верховної Ради України та інші матеріали до них, розміщені у розділі «Зареєстровані законопроекти» на офіційному web-сайті Верховної Ради України // [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc2](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2).



## Система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: сучасний стан і перспективи розвитку

*Питання, пов'язані з розробкою ефективної кадрової політики, поліпшення кадрового забезпечення державного управління та місцевого самоврядування, з різними аспектами організації, функціонування та змістовного наповнення підготовки та перепідготовки фахівців публічної влади, в тому числі муніципального управління, набули широкого розголосу в наукових колах України.*



**Тамара ІВАНОВА,**  
кандидат економічних наук, професор,  
проректор з науково-педагогічної роботи  
Академії  
муніципального  
управління (м. Київ)

Україна знаходиться на порозі рішучих змін щодо Європейського вектора розвитку. Це вимагає серйозного реформування державного управління та місцевого самоврядування. Потрібно радикально змінити чинну модель місцевого самоврядування, запропонувавши ефективнішу. Тому для науковців сьогодні всесторонній аналіз муніципальних реалій є одним із найневідкладніших завдань.

Відомо, що успішний розвиток країни безпосередньо залежить від рівня освіти, досягнутого її народом, бо саме освіта зумовлює поступ усєї системи суспільних відносин і становлення громадянського суспільства. На жаль, нова українська модель підготовки управлінських кадрів муніципального рівня формується надзвичайно повільно, і, незважаючи на те, що в останнє десятиріччя сфера діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування значно розширилась, ускладнились їх функції та роль у житті суспільства, особливих зрушень у підготовці якісного кадрового потенціалу муніципального рівня не відбулося. Сьогодні можна констатувати, що існуючий рівень підготовки управлінських кадрів неадекватний сучасним муніципальним реаліям. Разом з тим, ефективність ринкових перетворень, що здійснюються на всіх рівнях в Україні, прямо залежить від вирішення

проблеми підготовки фахівців.

Треба бути відвертим – сучасний кадровий потенціал регіонів без системи підготовки, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів неспроможний до принципових змін парадигми власної діяльності, яку диктує сучасний рівень суспільного розвитку, однак сьогодні, як зазначають фахівці, в країні наявні лише деякі елементи цієї системи. Водночас, дедалі більшого розвитку набуває така ситуація: з одного боку – виражений державний характер існуючої системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів публічної влади (мережа регіональних інститутів державного управління НАДУ при Президентові України), а з іншого – дедалі частіше освітні послуги у сфері підготовки кадрів для органів державного управління та місцевого самоврядування надаються недержавними структурами. При цьому навчальні програми не завжди відповідають вимогам, які висуваються до державних службовців. Тому виникає потреба в подальшому дослідженні зазначених питань і розробці концепції впорядкованої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Слід зазначити, що останніми роками ці проблеми набули широкого розповсюдження в наукових колах України, зокрема питання, пов'язані з розробкою ефектив-

ної кадрової політики, поліпшення кадрового забезпечення державного управління та місцевого самоврядування, з різними аспектами організації, функціонування та змістовного наповнення підготовки та перепідготовки фахівців публічної влади, в тому числі муніципального управління в Україні. Ці питання займають важливе місце в дослідженнях таких провідних учених, як Н. Артеменко, В. Бакуменко, В. Князєв, Н. Колісниченко, В. Луговий, Г. Литвинов, О. Мельников, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Оболенський, Л. Плаксий, Н. Протасова, О. Слюсаренко, М. Снітчук.

Дослідження вітчизняних науковців показали, що останнім часом підвищуються вимоги до професіоналізму державних службовців, під яким розуміють сукупність спеціальних знань, умінь та навичок, кращих особистих рис, включаючи моральні, а також використання їх у професійній діяльності. Розглядаючи компетентність державних службовців, В. Олуйко, зокрема, визначає її як ступінь професійного досвіду, властивий кадрам управління в рамках конкретної посади [5].

За О. Оболенським, компетентність державного службовця – це певний рівень його інтелектуального, психологічного та функціонального стану, який відображає конкретні сфери професійної діяльності та зумовлює у своїй єдності якісну визначеність професіонала. Це також наявність глибоких фахових знань у певній галузі чи сфері діяльності, вміння аналізувати та прогнозувати розвиток ситуацій та використовувати здобуті на практиці знання щодо вирішення певних проблем, а також правомочність вирішувати їх, уповноваженість відати певними справами [3].

Продовжуючи питання компетентності, не можемо не зупинитись на проблемі якості підготовки, перепідготовки державних службовців, удосконалення добору, розстановки й підготовки кадрів державного управління та місцевого самоврядування, які знайшли своє відображення в науковому доробку В. Князєва та В. Лугового [4].

Роботи окремих науковців висвітлюють проблеми мотивації праці державних службовців. Н. Артеменко, зокрема, зазначає, що підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання державних службовців за допомогою мотивації відіграють значну роль у системі держав-

ного управління [2]. Разом з тим, сьогодні не вистачає комплексних досліджень, присвячених особливостям професійної освіти для фахівців муніципального управління.

Теоретико-практичною основою системи підготовки управлінських кадрів є вивчення та врахування природи, змісту та особливостей управлінської праці. Вважаємо, що саме зміст, предмет, функції, засоби і результат управлінської праці визначають провідну роль управління в досягненні кінцевих результатів діяльності муніципальних органів влади.

Безумовно, навчальним закладам не легко задовольнити вимоги до підготовки сучасного управлінця. В процесі навчання управлінців навчальний заклад повинен розвивати особистість, ціннісні пріоритети, дати професію. Але для цього, насамперед, необхідна концепція української моделі підготовки управлінців.

Сьогодні вже досить чітко вимальовуються контури такої моделі та методичного інструментарію на основі наявного рівня інтелектуального розвитку нації, її менталітету та творчого використання елементів світового досвіду управління.

Успішний розвиток теорії управління в Україні тісно пов'язаний з успішним практичним вирішенням проблеми підготовки управлінських кадрів, яка враховувала б зміни у змісті та роль фактора управління в розвитку економіки на різних управлінських рівнях.

Послуги навчального закладу в підготовці, перепідготовці, підвищенні кваліфікації кадрів мають бути спрямованими, насамперед, на задоволення потреб замовника.

Узагальнені вимоги працедавця системи місцевого самоврядування можуть бути представлені так:

- ✓ володіння державним мисленням та інноваційною спрямованістю;
- ✓ здатність до системного аналізу складних проблемних ситуацій та вміння знаходити й реалізовувати ефективні стратегії їх розв'язання, уміти прогнозувати можливі наслідки (політичні, економічні, соціальні, психологічні, екологічні тощо) різних варіантів управлінських рішень;
- ✓ спроможність працювати в умовах динамічної політичної та соціально-економічної ситуації, комерціалізації муніципальних виробничих відносин, формування і становлення нових механізмів місцевого

*Успішний розвиток теорії управління в Україні тісно пов'язаний з успішним практичним вирішенням проблеми підготовки управлінських кадрів, яка враховувала б зміни у змісті та роль фактора управління в розвитку економіки на різних управлінських рівнях.*

самоврядування тощо.

Загалом, у системі підготовки кадрів для муніципального рівня можна виділити три самостійні суб'єкти:

1. Майбутній працівник (студент), який навчається.
2. Навчальний заклад, який реалізує програму навчання.
3. Муніципальний орган, зацікавлений в отриманні кваліфікованого компетентного сучасного спеціаліста.

Тому наше ключове завдання – забезпечити взаємодію всіх цих сторін.

Потреби місцевих органів влади як замовника мають бути узгодженими з прогнозом перспективних потреб в управлінських кадрах з урахуванням вимог до професійної компетентності та особистих якостей працівників.

А для будь-якої організації немає важливішої діяльності, ніж підбір та формування кадрового резерву. Слова Пітера Друкера: «Майбутнє суспільство повинно ґрунтуватися на знаннях» ніколи не втраять своєї актуальності.

Слід вказати, що для ефективної організації навчання управлінського персоналу регіонального рівня важливу роль відіграють педагогічні підходи, які забезпечують якість та ефективність навчання.

Сьогодні існує значна кількість навчальних закладів, які готують фахівців з управління. Серед них визначальна роль у підготовці кадрів саме для органів муніципального рівня належить Академії муніципального управління, де розробляються теоретичні та практичні концепції підготовки кадрів для місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, здатних ефективно працювати в жорстких умовах внутрішньої та міжнародної конкуренції, поєднати високу культуру та глибокі фундаментальні знання з умінням організувати справу й управляти діяльністю різних ланок і структур, формуючи, таким чином, місцеву і муніципальну еліту України.

Однак підготовка кадрів не вичерпується підготовкою висококваліфікованого фахівця у вищому навчальному закладі. В сучасних умовах виникає проблема підготовки та перепідготовки кадрів, які вже працюють в органах державного управління та місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад різних рівнів, яких в Україні понад 240 тисяч, так само сіль-

ських, селищних, міських голів, половина з яких в ході виборів стають депутатами вперше, що викликає потребу в набутті ними знань, необхідних для виконання нової ролі. Безумовно, це вимагає розробки стрункої системи спеціальної підготовки та мережі закладів, які могли б надати їм освітні послуги. Одним із провідних навчальних закладів у цій важливій сфері могла б стати Академія муніципального управління. З метою надання постійних фахових консультацій з окремих напрямів діяльності, слід було б створити в обласних центрах та містах обласного підпорядкування інформаційно-консультаційні кабінети для роботи, куди запрошувати провідних фахівців державного та регіонального рівнів, колишніх депутатів різних рівнів, провідних викладачів і науковців країни. Робота таких центрів сприяла б підвищенню освітнього рівня депутатів, готувала б їх до специфічної роботи народних обранців, формувала б у них відповідну світоглядну систему, сприяла б прийняттю ними виважених, науково обґрунтованих та таких, що захищають інтереси територіальної громади рішень, а не бути лише пасивними спостерігачами і формальними представниками громади в органах самоврядування.

Не менш важливим є питання підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про державну службу» №3723–ХІІ від 16.12.1993 року, державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, в тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років [1].

Проблема підвищення кваліфікації державних службовців потребує не тільки вирішення питання щодо формування системи та створення мережі підготовки, а й наповнення її певним змістом. Службовці органів місцевого самоврядування повинні мати більший ступінь спеціалізації, яка враховуватиме особливості їх діяльності. У них інші функції, і це вимагає інших методів їх реалізації, а отже і змісту навчання. Академія муніципального управління, яка має досвід у підготовці фахівців цього профілю, та Головердержслужба, яка здійснює моніторинг кадрів державних органів управління та місцевого самоврядування і могла б виступити як замовник, мають взя-

*Проблема підвищення кваліфікації державних службовців потребує не тільки вирішення питання щодо формування системи та створення мережі підготовки, а й наповнення її певним змістом. Службовці органів місцевого самоврядування повинні мати більший ступінь спеціалізації, яка враховуватиме особливості їх діяльності. У них інші функції, і це вимагає інших методів їх реалізації, а отже і змісту навчання.*

ти на себе науково-методичне забезпечення центрів підготовки службовців та розробку серії довідників, словників, підручників, навчальних посібників, практикумів, тренінгів та іншої навчальної і методичної літератури. Щодо змісту освіти, то слід подбати і про те, що державні та муніципальні службовці мають отримати підготовку з окремих дисциплін, які дають змогу керівникові та спеціалісту почувати себе впевнено у ринкових умовах, а саме: менеджмент, маркетинг, економіка, зокрема економіка регіонів, управління комунальною власністю, а також низки соціальних і психологічних дисциплін. Тут доречним стане досвід західних країн, зокрема Польщі і Франції, де при підготовці розмежовують освіту керівника і спеціаліста.

Досить важливою є проблема фінансування підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів. Як відомо, у провідних країнах світу на ці потреби виділяють від трьох до семи відсотків фонду заробітної плати, адже підвищення кваліфікації дає змогу службовцям почувати себе більш упевненими у своєму майбутньому, відповідальніше працювати з населенням, яке проживає на підвідомчій території. Раніше і в нашій країні у витратах

передбачалася стаття на підготовку кадрів, але сьогодні з цими питаннями є певні проблеми, особливо це стосується підготовки службовців органів місцевого самоврядування. На нашу думку, необхідно було б передбачити в бюджетах усіх рівнів – від сільського до державного – окремим рядком кошти на перепідготовку кадрів та підвищення їх кваліфікації і внести відповідні зміни до законодавства щодо місцевого самоврядування та бюджетної системи. Без такого підходу вирішення цих проблем залишиться на рівні добрих побажань.

Таким чином, ефективне функціонування системи місцевого самоврядування, її економічний та соціальний розвиток неможливі без високопрофесійного персоналу органів місцевого самоврядування – персоналу нового типу, саме управлінського апарату, спроможного приймати рішення та забезпечувати успіх соціально-економічних і політичних перетворень. Для цього необхідно, передусім, створити ефективну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, спроможних забезпечити розвиток системи місцевого самоврядування.

### Література

1. Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради, 1993, № 52, ст. 490.
2. Артеменко Н. Мотивація як чинник підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання державних службовців // Зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ при Президентіві України – 2008. Випуск 2.
3. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – С.156.
4. Луговий В., Князев В., Куценко В., Литвинов Г. Проблеми та пріоритети удосконалення добору, розстановки й підготовки кадрів державного управління в Україні // Вісник УАДУ – 2001. – № 4. – С. 5–19.
5. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: Монографія. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. – С. 207–211.

## Особливості правового закріплення вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови

*Процес формування ефективного місцевого самоврядування передбачає здійснення низки політико-правових заходів. Зокрема, одним із таких заходів є якісне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування.*



**Ярослав ЖУРАВЕЛЬ,**  
здобувач кафедри  
теорії, історії держави  
і права  
та конституційно-  
правових дисциплін  
Академії праці і  
соціальних відносин  
Федерації профспілок  
України

Відповідно до частини третьої розділу V Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98, «ефективне здійснення адміністративної реформи (складовою якої є реформування місцевого самоврядування (розділ IV Концепції) – Авт.) вимагає відповідного її кадрового забезпечення» [4].

Проте практика реалізації зазначених положень Концепції свідчить про віддаленість бажаної перспективи на невизначений термін. Більше того, чинне законодавство України про місцеве самоврядування є передумовою для створення неефективного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. Аби аргументувати власну думку, пропонуємо дослідити та проаналізувати цю проблему на прикладі правового закріплення вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

Так, відповідно до статті 9 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг вісімнадцяти років та має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України (ця стаття Основного Закону надає право голосу всім громадянам, за винятком неповнолітніх та визнаних у судовому порядку недієздатними [1, ст. 70]). Сільським, селищним, міським головою не може бути

обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку [3, ст. 9].

Окрім зазначених вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, існують й інші. Відповідно до статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, який обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Окрім цього, в частині четвертій зазначеної статті Закону вказується, що сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток [2, ст. 12].

Обов'язок особи, обраної сільським, селищним, міським головою, припинити діяльність чи скласти представницький мандат дублюється в статті 38 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, місь-

ких голів» [3, ст. 38]. З пункту першого частини першої статті 38 цього Закону також випливає, що термін передачі в управління іншій особі належні їй підприємства та корпоративні права становить один місяць після отримання результатів виборів. Окрім цього, в даному пункті зазначено, що кандидатом у сільські, селищні, міські голови можуть бути зареєстровані особи, які дали згоду на оприлюднення біографічних відомостей у зв'язку з участю у місцевих виборах [3, ст. 38].

З огляду на зміст законодавства України про місцеве самоврядування, можна назвати наступні нормативні вимоги для кандидата у сільські, селищні, міські голови:

1. Повинен бути громадянином України, який має право голосу.

2. Віковий ценз – не молодше 18 років.

3. Відсутність судимості за вчинення умисного злочину (або якщо ця судимість погашена або знята у встановленому законом порядку).

4. Відсутність рішення суду про визнання особи недієздатною.

5. Обов'язок відмовитися від будь-якого депутатського мандата на час виконання повноважень сільського, селищного, міського голови.

6. Обов'язок припинити трудові відносини з усіма організаціями, підприємствами, установами, де він обіймає будь-яку посаду, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи в позаурочний час).

7. Обов'язок припинити будь-яку підприємницьку діяльність.

8. Обов'язок припинити отримання прибутку від будь-якої підприємницької діяльності.

Але здоровий глузд підказує, що правове закріплення саме таких вимог до кандидатів у сільські, селищні, міські голови спричиняє не якісне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи.

З огляду на це, необхідно видається постановка питання про доцільність перегляду законодавчих вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

По-перше, відповідно до частини першої статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова є головною посадовою

особою територіальної громади відповідно села, селища, міста, яка представляє громаду і забезпечує реалізацію законних прав та інтересів останньої [2, ст. 12]. Загальновідомо, що для якісного очолювання територіальної громади, представлення її інтересів та реалізації законних прав необхідно щонайменше бути членом відповідної громади, аби орієнтуватися в справах місцевого значення. Сьогодні ж сільським, селищним, міським головою може стати будь-який громадянин України, що зовсім не володіє ні політичною, ні економічною, ні соціальною, ні культурною, ні іншою проблематикою відповідної адміністративно-територіальної одиниці, проте який має для перемоги на місцевих виборах достатню матеріально-фінансову базу.

З урахуванням цього, зазначимо, що сьогодні в Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» слова «має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України» треба замінити словами «має право голосу на відповідних виборах» (тобто виборах сільського, селищного, міського голови). А такою особою відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» є громадянин України, який належить до відповідної територіальної громади. Належність громадянина до відповідної територіальної громади визначається його місцем проживання на її території згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [3, ст. 3]. Відповідно до статті 3 цього Закону «місце проживання – адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік» [5, ст. 3]. Тобто належність громадянина до територіальної громади визначається його проживанням на її території понад шість місяців на рік. Звідси випливає, що той, хто проживає на території відповідної громади менше встановленого терміну, не належить до такої громади.

По-друге, на нашу думку, передбачення на законодавчому рівні такої належності кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови до відповідної територіальної громади не повністю усуває можливість

*Загальновідомо, що для якісного очолювання територіальної громади, представлення її інтересів та реалізації законних прав необхідно щонайменше бути членом відповідної громади, аби орієнтуватися в справах місцевого значення. Сьогодні ж сільським, селищним, міським головою може стати будь-який громадянин України, що зовсім не володіє ні політичною, ні економічною, ні соціальною, ні культурною, ні іншою проблематикою відповідної адміністративно-територіальної одиниці, проте який має для перемоги на місцевих виборах достатню матеріально-фінансову базу.*

*У контексті розгляду питання про якість кадрів місцевого самоврядування не можна оминати і ще один аспект. Вчасне і правильне прийняття організаційно-розпорядчих повноважень потребує не лише освіти, а й достатнього життєвого досвіду. Через це видається не зовсім виправданим досить низький віковий ценз пасивного права на виборах сільських, селищних, міських голів – вісімнадцять років. Ми вважаємо, що такий ценз має становити не менше 21 року.*

обрання особи, що не орієнтується в проблематиці відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Аргументом цього слугує те, що проживання кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом шести місяців на рік є недостатнім терміном для опанування місцевої проблематики.

Тому в законі варто прописати обов'язок кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови належати до відповідної територіальної громади і безперервно проживати в межах села, селища, міста не менше п'яти років перед днем виборів сільського, селищного, міського голови.

По-третє, Концепція адміністративної реформи передбачає, що органи місцевого самоврядування мають забезпечуватися якісними кадрами [4]. Про яку якість кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування можна говорити, коли законодавство про місцеве самоврядування не містить навіть натяку на належну освіту кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови? Як наслідок, сьогодні чимала частина всіх територіальних громад сіл та селищ в Україні мають свою головну посадову особу без вищої освіти. А це, передусім, свідчить про сумнівність їх досвідченості та компетентності у здійсненні комплексу публічно-владних (у тому числі і державно-владних) повноважень, які покладає на них Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Ми вважаємо, що відсутність у головної посадової особи територіальної громади диплому про вищу освіту і, як наслідок, її некомпетентність в управлінні місцевими справами – це вибухівка повільної дії, яка підриває авторитет влади місцевого самоврядування.

Отже, з огляду на результати проведеного нами дослідження та аналізу особливостей правового закріплення вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, можна впевнено стверджувати про необхідність закріплення додаткових правових положень, якими мають передбачатися жорсткіші умови відбору претендентів на головну посаду територіальної громади. Так, на законодавчому рівні варто зафіксувати, що кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови може бути громадянин України, який досяг 21 року, належить до відповідної територіальної громади, проживає в межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або в одному із сіл, яке входить у добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр, не менше п'яти років перед днем виборів та має диплом вищої освіти.

Такі положення можна викласти в статті 9 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» або в статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте можна розглядати й альтернативний варіант – проектування та прийняття Верховною Радою України окремого Закону «Про статус сільських, селищних, міських голів», на кшталт Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Такий закон зміг би деталізувати та виписати всі особливості правового статусу головних посадових осіб територіальних громад, зокрема і більш жорсткі вимоги до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

## Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996. – № 30. – ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997. – № 24, ст. 170.
3. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2004, № 30–31, ст. 382.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
5. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні. Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2004, № 15, ст. 232.

# Асоціації органів місцевого самоврядування України як елемент децентралізованої системи влади

*Телеологічна природа асоціацій органів місцевого самоврядування пов'язана з певними суспільними потребами, для задоволення яких створюються інституції (організації) з визначеним функціональним призначенням, яке, зазвичай фіксується у законодавстві. Його норми мають врегулювати відносини, пов'язані з цими потребами.*



**Сергій КРУШАНОВСЬКИЙ,**  
здобувач кафедри  
управління  
містом НАДУ при  
Президентіві України

У Конституції України закладені норми, що декларують місцеве самоврядування (далі – МС) фундаментальною політико-правовою підвалиною децентралізованої системи влади. Однією з інституцій МС, які є елементами системи децентралізованої влади, є об'єднання органів МС (далі – асоціації ОМС). Актуальність питання щодо їх ролі в цій системі визначається також тим, що нещодавно Президентом України подано на розгляд Верховної Ради України як невідкладний законопроект «Про асоціації органів місцевого самоврядування»<sup>1</sup>. Його прийняття має врегулювати діяльність асоціацій ОМС, сприяти належній та ефективній реалізації прав ОМС, удосконалити взаємовідносини між асоціаціями ОМС та органами державної влади. Врегулювання цих питань спеціальним законом відповідає практиці більшості європейських держав, у яких центральні органи влади намагаються максимально сприяти розв'язанню проблем органів та посадових осіб МС, врахувати проблеми їх діяльності.

У цій статті ми ставимо за мету з'ясувати телеологічну природу асоціацій ОМС, особливості їх діяльності як громадських об'єднань, розглянути основні проблеми їх інституціонального розвитку.

Телеологічна природа будь-яких ін-

ститутів відбивається в законах, у яких зазначається особливе функціональне призначення кожного з них. Необхідність у формуванні інститутів суспільства виникає тоді, коли виникає відповідна суспільна потреба. Тому, власне, поняття «інститут» вважається одним із найважливіших у соціально-політичних науках. З погляду класичної інституціональної теорії, під інститутом розуміється: а) сукупність державних і громадсько-політичних органів та організацій, пов'язаних між собою однією чи кількома функціями [11, с. 148]; б) особлива форма (інституціоналізованої) соціальної дії; в) специфічна реальність, що формується в різних сферах суспільства; г) комплекс норм, що регулюють групу однорідних суспільних відносин [9, с. 7, 10]. Інститут, що характеризується такими ознаками, впорядковує і формалізує соціально-політичні відносини, забезпечує згуртованість суспільства, робить функціонування його структур передбачуваним.

Сучасні політико-правові інститути у світовій практиці розглядаються як засіб досягнення ідеї справедливого суспільства, передумовою функціонування якого є основні правові цінності – справедливість, свобода, достоїнство особистості [7, с. 48]. У свою чергу, втілення ідеї справедливості

<sup>1</sup> Законопроект зареєстровано за № 2477 14.05.2008 р.

<sup>2</sup> Під телеологічною природою інституцій («телеологія» – від грец. τέλειος – «завершений», «досконалий») розуміємо набір функцій, пов'язаних з доцільністю їх функціонування та їх спроможністю до цілепокладання.



*Законодавство демократичних країн закріплює низку нормативних підстав для створення та утвердження системи взаємодії між владою та громадськістю як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Зокрема, йдеться про право участі в управлінні державою як безпосередньо, так і через обраних представників. Асоціації ОМС якраз і є тією організаційно-правовою формою участі громадян в управлінні державою через обраних депутатів, посадових осіб та ОМС, які об'єднуються в асоціацію.*

згідно з сучасними уявленнями про владу потребує її децентралізації. Цей процес має супроводжуватись підвищенням ефективності публічно-владних структур субнаціонального рівня та громадських політико-правових інститутів. Останні багато в чому перебирають на себе функції, які раніше виконувала ієрархічно побудована держава. Процес децентралізації влади є об'єктивним, оскільки моноцентрична, ієрархічно побудована влада в умовах інформаційного суспільства не спроможна адекватно представляти інтереси населення, локальних і регіональних суб'єктів влади, бізнесу, громадського сектору.

Виходячи із зазначених вище обставин, можна сформулювати функціональне призначення такого політико-правового інституту, як асоціації ОМС. Доцільність (потреба) їх утворення виникає лише тоді, коли у державі забезпечено реальну організаційно-правову самостійність ОМС і право територіальних громад на волевиявлення та самостійне вирішення питань місцевого значення. Тільки на самостійних засадах буде ефективним процес налагодження міжуправлінських зв'язків та співробітництва органів і посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення координації їх діяльності на міжнародному, національному, регіональному рівнях суспільного життя. В цьому разі також цілеспрямованою стає діяльність асоціацій ОМС з розроблення законопроектів, захисту інтересів територіальних громад та ОМС. Ці функції зазначаються у статутних документах асоціацій ОМС. Поза текстом, як правило, залишаються такі функції, як формування в учасників асоціації норм колективної поведінки, вироблення моделей колективних дій, створення умов для прояву довіри між ними. Ці фактори є важливими складовими соціального капіталу, необхідного для ефективного співробітництва. Такі компоненти можуть бути задіяні лише за умови горизонтальних відносин, де немає ієрархічного підпорядкування одного учасника іншому.

В Україні вже діє розгалужена мережа асоціацій МС, серед яких є такі, що об'єднують ОМС (наприклад, Асоціація міст України та громад, Українська асоціація місцевих та регіональних влад, Асоціація сільських, селищних, міських рад тощо), і такі, що об'єднують міських голів, інших посадових осіб та фахівців МС (наприклад, Асоціація мерів, Клуб мерів, Український муніципаль-

ний клуб тощо). Між ними є певна різниця з погляду їх суспільної ролі, поставлених завдань та організаційно-правових можливостей. Однак у цьому дослідженні ми не будемо зосереджувати на цьому увагу, оскільки це питання потребує додаткового розгляду. Більш широке впровадження у практиці місцевого самоврядування України знайшли асоціації ОМС. Нині створені: за територіальним принципом – регіональні, міжрегіональні, всеукраїнські та міжнародні асоціації; за статусом членів асоціації – асоціації міських, селищних, сільських рад; асоціації районних і обласних рад; асоціації районних у місті рад; за характером діяльності – громадсько-політичні (представництво інтересів територіальних громад, ОМС у взаєминах з органами державної влади, сприяння інституціональному розвитку МС, координація діяльності ОМС) та соціально-економічні асоціації (координація зусиль ОМС з питань розроблення та реалізації проектів і програм соціально-економічного розвитку регіонів) [8, с. 60].

Оцінюючи ступінь їх інституціоналізації (ступінь інституціонального розвитку), слід врахувати зміст поняття «інститут», який викладено вище. Він орієнтує на підхід, згідно з яким сам факт формально-юридичного існування асоціацій ОМС ще не свідчить про ефективність інституціоналізованої дії. Завершеним процесом інституціоналізації слід вважати встановлення соціально-політичних відносин між суб'єктами взаємодії, оптимальне поєднання функцій цього інституту з функціями інших у рамках загальної інституціональної конструкції держави, визначення ролі кожного з них у суспільстві як механізмів взаємного соціально-політичного контролю. При оцінці рівня інституціоналізації діяльності тих чи інших суспільних структур слід керуватися методологічною вимогою, згідно з якою будь-яка технологія тільки тоді може стати соціальною (точніше – соціально значущою), коли вона перетворюється у соціальний інститут, який спирається на норми, цінності та приписи (формально-юридичні та неформальні), що надає їй можливість виконувати такі інституціональні функції, як регулювання, організація, контроль, соціалізація тощо [12, с. 22].

Законодавство демократичних країн закріплює низку нормативних підстав для створення та утвердження системи взаємодії

*Сучасні політико-правові інститути у світовій практиці розглядаються як засіб досягнення ідеї справедливого суспільства, передумовою функціонування якого є основні правові цінності – справедливість, свобода, достоїнство особистості. У свою чергу, втілення ідеї справедливості згідно з сучасними уявленнями про владу потребує її децентралізації. Цей процес має супроводжуватись підвищенням ефективності публічно-владних структур субнаціонального рівня та громадських політико-правових інститутів.*

між владою та громадськістю як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Зокрема, йдеться про право участі в управлінні державою як безпосередньо, так і через обраних представників. Асоціації ОМС якраз і є тією організаційно-правовою формою участі громадян в управлінні державою через обраних депутатів, посадових осіб та ОМС, які об'єднуються в асоціацію. Такі правила діють не лише всередині країни, а й на міжнародному рівні. Наприклад, європейська спільнота для забезпечення переговорного процесу застосовує так званий відкритий метод координації (далі – ВМК). Його сутність полягає в обмеженні ролі наднаціональних органів влади постановкою цілей, які мають бути узгоджені і прийняті всією інтегрованою спільнотою, та контролі за дотриманням досягнутих домовленостей [5]. Він застосовується як інструмент досягнення високого ступеня взаємопорозуміння, співробітництва між країнами ЄС, передачі досвіду та нових ідей з розв'язання проблем, які є спільними для тих чи інших країн ЄС [4, с. 41]. З огляду на це, окремі дослідники оцінюють ВМК як елемент «доброго врядування», котрий є зразком для європейського управління, де застосовується принцип діалогічності як основа для проведення переговорів, що знімає гостроту проблеми «дефіциту демократії» в політико-адміністративній системі ЄС<sup>1</sup>.

Сьогодні питання утворення та діяльності асоціацій ОМС в Україні на законодавчому рівні повною мірою не врегульовано. Спеціальна нормативна база їх інституціонального функціонування обмежена нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 року № 175 «Про затвердження Положення про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування». У цих правових документах не визначено правовий статус, не врегульовано механізми та процедурні питання взаємодії між асоціаціями ОМС та органами державної влади. Це певною мірою суперечить практиці більшості європейських держав, де питання діяльності об'єднань ОМС, у тому числі механізми та процедури їх взаємодії з

органами державної влади, врегульовано на законодавчому рівні.

Значною мірою недостатність правової бази заважає інституціоналізації асоціацій ОМС, як це вимагається нормами «доброго врядування». Такий висновок можна зробити, виходячи з результатів проведених досліджень з конституційного права та публічного управління, в яких уже досить детально описані організаційно-правові форми діяльності органів МС, визначені чинним законодавством. Стверджується, що чинне законодавство визначає такі характерні риси і властивості асоціацій ОМС:

- 1) утворення асоціацій здійснюється на добровільних засадах;
- 2) асоціації можуть мати складну організаційну структуру;
- 3) асоціоанальна форма діяльності передбачає членство публічно-владних органів;
- 4) функціонування асоціацій здійснюється на засадах самоорганізації, саморегулювання та самоврядування;
- 5) діяльність асоціацій має некомерційний характер.

Виділено також функціонально-цільові риси і властивості асоціацій органів МС:

- 1) асоціації виступають суб'єктами муніципально-правових відносин;
- 2) вони забезпечують реалізацію публічно-правових інтересів територіальних громад;
- 3) асоціації позбавлені власних повноважень з вирішення питань місцевого значення і не мають права отримувати їх на делегованих засадах від своїх членів (ОМС);
- 4) утворення асоціацій не змінює систему МС;
- 5) асоціації здійснюють свою діяльність за дозвільним принципом правового регулювання [3].

Проте чинна правова база дає змогу розвивати внутрішню організаційну структуру асоціації, розширювати свою діяльність з базового рівня діяльності ОМС до міжнародного. Асоціація міст України та громад, регіональні асоціації органів місцевого самоврядування та інші об'єднання спрямовують свої зусилля на розв'язання проблем, що виникають на різних рівнях діяльності публічної влади. Об'єктами впливу з боку асоціацій

<sup>1</sup> Вперше ВМК згадується у Маастрихтському договорі 1992 року у зв'язку з необхідністю зближення стандартів і правил, діючих у національних економіках країн ЄС. Положення про ВМК закріплено у Ніщському договорі, який набрав чинності 1 лютого 2003 року. Повний текст цього договору міститься на офіційному сервері ЄС (<http://europa.eu.int/>).

*Результативність діяльності асоціацій ОМС за існуючих організаційно-правових умов залишається низькою. Така ситуація зумовлена багатьма об'єктивними чинниками, зокрема нерівноправними відносинами з часу створення інституту МС між державою та суб'єктами самоврядування, передусім, у площині їх фінансово-економічного та ресурсного забезпечення.*

ОМС є Верховна Рада України та Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування, яка діє при Кабінеті Міністрів України, через яку вони намагаються щороку впливати на формування Державного бюджету в інтересах міст України, на політику уряду щодо МС. Проте координація діяльності виконавчих органів влади та асоціацій ОМС в рамках діяльності Міжвідомчої комісії натикається на низку проблем загальнополітичного характеру та заплутаність бюрократичного процесу, який регулюється Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України. Норми останнього дають змогу органам центральної виконавчої влади проігнорувати політичний етап проведення дискусій, розроблення концепцій та розгляду різних варіантів проектів рішень [13, с. 85].

Таким чином, результативність діяльності асоціацій ОМС за існуючих організаційно-правових умов залишається низькою. Така ситуація зумовлена багатьма об'єктивними чинниками, зокрема нерівноправними відносинами з часу створення інституту МС між державою та суб'єктами самоврядування, передусім, у площині їх фінансово-економічного та ресурсного забезпечення. Намагання суб'єктів МС створити єдиний вектор діяльності та координації зусиль з органами державної влади виражаються в залученні представників державної влади до участі у різних комунікативних заходах, на яких спільно обговорюються законопроекти та концепції реформування. Проте прийняття резолюцій, публічних звернень до центральних органів влади, застосування інших форм і способів впливу на органи державної влади, які вже давно апробовані демократичними країнами як ефективні практики взаємодії, за відсутності нормативно закріпленої деліберативної моделі узгодження рішень, організаційно-правових важелів впливу з боку асоціацій ОМС, не змушують органи державної влади реагувати адекватним чином.

Зазначені фактори свідчать на користь того, щоб на сучасному етапі розвитку МС була вдосконалена правова регламентація діяльності асоціацій ОМС, яка б сприяла організаційному та функціональному оформленню інституту асоціацій ОМС. Саме в такому ракурсі у згаданому вище законопроекті зроблена спроба визначити правові засади організації та діяльності асоціацій, їх взаємовідносини з органами державної влади та ОМС. Запропоновано також поділити

асоціації на загальнодержавні та місцеві. Загальнодержавними асоціаціями ОМС є Асоціація місцевих влад України, що представлятиме ОМС територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, і Асоціація регіональних влад України, що представлятиме органи місцевого самоврядування обласного та районного рівнів. При цьому згідно із законопроектом в Україні можуть бути створені й інші загальнодержавні асоціації. Місцеві асоціації утворюватимуться з пріоритетною метою координувати зусилля ОМС одного або кількох регіонів України щодо розроблення та здійснення окремих проектів і програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад. На думку авторів законопроекту, пропонуваній поділ асоціацій ОМС дасть змогу ефективніше сприяти захисту ОМС своїх інтересів, зокрема у взаємовідносинах з органами державної влади.

Новелою можна вважати пункт, у якому пропонується визначити інституціональну природу асоціацій як елемент системи МС, який у такому статусі не може належати до об'єднань громадян. Тобто асоціації ОМС як інституція МС не входять до складу інституцій громадянського суспільства (ГС), що, на наш погляд, є правильним підходом, який дає змогу показати відмінність асоціацій ОМС від інших громадських об'єднань та їх особливу суспільну роль. Ця роль полягає в тому, що інституції МС повинні мати пріоритетне право брати участь у розробленні та реалізації державної політики у сфері місцевого і регіонального розвитку, у вдосконаленні законодавчої бази МС. Для цього у законопроекті формулюються правові засади проведення консультацій асоціацій ОМС з органами виконавчої влади з різних питань, зокрема підготовки проекту Закону України «Про Державний бюджет України», який узгоджуватиметься щороку. Консультації оформлюватимуться протоколом. За асоціаціями ОМС пропонується закріпити право ініціювання консультацій з Президентом України та комітетами, тимчасовими спеціальними комісіями Верховної Ради України з питань, що стосуються місцевих та регіональних інтересів. При цьому органи виконавчої влади зможуть приймати відповідні рішення лише за наявності протоколу консультації.

*Висновки та перспективи дослідження.* Телеологічна природа асоціацій ОМС пов'язана із суспільною потребою у де-

централізації публічної влади, необхідністю забезпечувати ефективну діяльність публічно-владних структур субнаціонального рівня шляхом представлення інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, участі у формуванні збалансованої державної регіональної політики. Особливість їх функціонального призначення як громадських утворень полягає в тому, що вони є одним із інструментів (організаційно-правових форм) участі громадян в управлінні державою через обраних депутатів, посадових осіб та ОМС, які об'єднуються в асоціацію, що діє на громадських політико-правових підставах. Така особливість потребує правового регулювання взаємовідносин асоціації ОМС з органами держави та іншими суспільними структурами спеціальним законом. Норми законопроекту «Про асоціації органів місцевого самоврядування», розглянуті вище, свідчать про його спрямованість на зміцнення позицій асоціацій ОМС як ін-

ституції. Їх можна розцінювати як механізм подальшого інституціонального розвитку асоціальної діяльності ОМС та черговий крок у напрямку до цінностей європейської спільноти. Досягнуто ясності щодо інституціональної природи асоціацій ОМС як інституції МС, яка не може бути віднесена до складу інституцій ГС. Певним недоліком законопроекту є те, що в ньому поза увагою залишилися такі організаційно-правові форми асоціальної діяльності, як об'єднання посадових осіб та фахівців МС, діяльність яких останнім часом набуває суспільної ваги й також потребує правової регламентації. Ця проблема поки що не досліджена і на неї чекає додатковий аналіз. Результати цього дослідження дають змогу сформулювати перспективи подальших досліджень, у яких має бути розглянуто особливості асоціацій, які об'єднують міських голів, інших посадових осіб та фахівців, роль і місце асоціацій МС як інституціонального механізму формування державної регіональної політики.

## Література

1. Баймуратов М. Деякі питання співвідношення громадянського суспільства та місцевого самоврядування // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Наук.-практ. посіб. / Упоряд. О.В. Бейко, А.К. Гук, В.М. Князев / За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – С. 198–212.
2. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
3. Бодрова І.І. Організаційно-правові питання діяльності асоціацій місцевих рад України: Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Х., 2002. – 19 с.
4. Бэннерман Э. Лиссабонский табель успеваемости. Как продвигаются экономические преобразования в Европе. – М.: ООО Изд-во и типография «Пробел», 2000. – 50 с.
5. Вайнерфельд В. Новое лицо Европы [Електронний ресурс] // Россия в глобальной политике. – Режим доступу до журн.: 2004. – № 4 // <http://www.globalaffairs.ru/numbers/9/2911.html>. – Загол. з титул. екрана.
6. Єшкілев В. Громадянське суспільство у контексті глобалізаційних процесів // Корені традиції: Громадянське суспільство в Україні: стан та перспективи розвитку / Упоряд.: І. Піддуська та ін. – К.: Фонд «Європа ХХІ», 2003. – С. 123–127.
7. Максимов С.І., Панов М.І. Передумови

соціальної ефективності політико-правових інститутів // Політико-правові інститути сучасності: Структура, функції, ефективність: Моногр. / За заг. ред. М.І. Панова, Л.М. Герасіної. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – С. 27–48.

8. Омельченко О.О., Пітцик М.В. Роль асоціацій міст України, інших об'єднань органів місцевого самоврядування у становленні місцевої демократії, захисті прав та інтересів територіальних громад // Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування / За ред. В.В. Кравченка. Наук.-практ. посіб. – К.: Атіка, 2003. – С. 59–89.

9. Панов М.І. Система політико-правових інститутів та їх природа // Політико-правові інститути сучасності: Структура, функції, ефективність: Монографія / За заг. ред. М.І. Панова, Л.М. Герасіної. – К.: Ін Юре, 2005. – С. 7–16.

10. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії: Монографія / За заг. ред. д.і.н., проф. А.І. Кудряченка. – К.: НІСД, 2007. – 396 с.

11. Соціологія: Навч. посіб. / За ред. С.О. Макеєва. – К.: Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана, 1999. – 344 с.

12. Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Теория социальных технологий: Учеб. пособие. – К.: МАУП, 2004. – 608 с.

13. Україна. Оцінка системи врядування. Березень 2006 року / Неофіц. перекл. з англ. – К.: SIGMA, 2006. – 173 с.

## Підвищення значення та ролі органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування

*Органи самоорганізації населення характеризуються як окремими рисами органу публічної влади, так і рисами громадської організації, а необхідність та доцільність їх існування обумовлена двома факторами: по-перше, прагненням створити реальні можливості для розгортання місцевої демократії; по-друге, намаганням розвантажити органи місцевого самоврядування від вирішення тих питань місцевого значення, що можуть бути успішно вирішені самим населенням.*



**Тетяна ЩЕРБАНЬ,**  
начальник відділу по роботі з органами самоорганізації населення Шевченківської районної у м. Києві ради

Органи самоорганізації населення є важливим самостійним елементом системи місцевого самоврядування, а їх роль у цій системі обумовлена колом завдань, визначених Законом України «Про органи самоорганізації населення», а саме:

- 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння в наданні їм відповідних послуг;
- 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [375; 5].

Зокрема, слід підкреслити виключно важливе значення органів самоорганізації населення як інституту, що забезпечує ефективне використання різних форм прямої демократії та поліпшення якості громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування.

Органи самоорганізації населення за своєю природою, як зазначає у своїх працях В.В. Кравченко [146; 7], поєднують у собі риси як органу публічної влади, так і громадської організації.

Так, з органами публічної влади їх об'єднує те, що:

по-перше, вони беруть участь у виконанні публічних (громадських, тобто таких, що мають суспільне значення) функцій,

пов'язаних з вирішенням питань місцевого значення. Здійснення публічних функцій, у свою чергу, передбачає наявність в органі самоорганізації населення відповідних повноважень, якими він наділяється місцевою радою, що дає підстави характеризувати їх як владні структури, що мають певні спільні риси з органами місцевого самоврядування;

по-друге, як і органи публічної влади, органи самоорганізації населення здійснюють свої функції виключно в межах відповідної території.

Водночас, подібно до громадських об'єднань, органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах (за винятком керівника та секретаря органу, які за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення місцевою радою), їх діяльність базується на засадах добровільності щодо взяття на себе окремих повноважень органів місцевого самоврядування [118; 8].

Таким чином, органи самоорганізації населення характеризуються як окремими рисами органу публічної влади, так і рисами громадської організації, а необхідність та доцільність їх існування обумовлена двома факторами:

по-перше, прагненням створити реальні можливості для розгортання місцевої демократії, залучення членів територіальної гро-

мади до безпосередньої участі у вирішенні окремих питань місцевого значення (і тим самим наблизити процес прийняття рішень щодо надання відповідних громадських послуг до їх споживачів);

по-друге, намаганням розвантажити органи місцевого самоврядування від вирішення тих питань місцевого значення, що можуть бути успішно вирішені самим населенням, шляхом передачі відповідних повноважень місцевих рад разом з необхідними фінансовими та матеріальними ресурсами органам самоорганізації населення.

Орган самоорганізації населення створюється жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення» [3]. Їх можна поділити на три групи:

1) органи самоорганізації населених пунктів. До них відносяться сільські та селищні комітети. Ці комітети створюють жителі сіл та селищ, що перебувають у межах складних територіальних громад і не є адміністративними центрами цих громад;

2) органи самоорганізації районів у містах, жителі яких відповідно до статті 142 Конституції України [1] хоча й утворюють територіальну громаду, проте вона не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. При цьому районні у містах комітети можуть бути створені лише в разі, коли відповідна міська рада приймає рішення про неутворення районних у місті рад;

3) органи самоорганізації, що створюються частиною жителів населеного пункту – будинкові, вуличні, квартальні комітети, а також комітети мікрорайонів. При цьому слід враховувати, що будинкові комітети створюються в межах одного або кількох багатоквартирних будинків, а вуличні та квартальні комітети – лише в місцях індивідуальної забудови [150; 7].

Зазначений перелік органів самоорганізації населення є виключним, що дає змогу чітко відокремити від них органи громадської самодіяльності населення, які, в свою чергу, функціонують за галузевою ознакою й являють собою форму об'єднання жителів з метою поліпшення рівня громадських послуг, які їм надаються в системі місцевого самоврядування, наприклад, батьківські комітети в школах та дитячих садках.

Обирати та бути обраними до органу

самоорганізації населення можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території, а порядок виборів визначається Законом України «Про органи самоорганізації населення» [3].

При цьому в зазначеному законі передбачаються такі обмеження виборчого права при виборах органів самоорганізації населення (виборчі цензи):

1) ценз осілості – вимога проживати на відповідній території на законних підставах;

2) віковий ценз – вимога щодо необхідності досягнення жителем вісімнадцяти років;

3) ценз дієздатності – у виборах органу самоорганізації населення не беруть участі жителі, яких визнано судом недієздатними.

Зазначені обмеження необхідні, оскільки забезпечують свідоме волевиявлення жителів при виборах органу самоорганізації населення.

Забороняються будь-які обмеження права жителів, котрі проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

Доцільно, щоб головою органу самоорганізації населення обирався фахівець, який розуміється на проблемах соціально-економічного розвитку села, селища, міста, району у місті, що дасть змогу забезпечити ефективну діяльність органу самоорганізації населення в інтересах жителів відповідної території.

Організація та діяльність органів самоорганізації населення базується на відповідних принципах, які можна систематизувати на дві групи [15; 4].

По-перше, принципи, в яких знайшли своє відображення загальні принципи місцевого самоврядування, притаманні всім елементам його системи, в тому числі й органам самоорганізації населення. До них можна віднести принципи законності, гласності та виборності.

Стосовно органів самоорганізації населення принцип законності полягає в тому, що вони утворюються та діють лише на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, іншими актами, які в сукупності становлять правову основу їх організації та діяльності.

Принцип гласності вимагає відкритості та прозорості діяльності органів самоорганізації населення, їх рішення мають бути своєчасно доведені до відома жителів відповідної території, і вони повинні мати право отримувати інформацію про роботу органу самоорганізації населення в повному обсязі та без будь-яких перешкод.

Принцип виборності передбачає:

а) обрання органу самоорганізації населення на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території;

б) обмеження строку повноважень органу самоорганізації населення строком повноважень відповідної місцевої ради, що забезпечує його періодичне переобрання.

По-друге, спеціальні принципи, притаманні лише органам самоорганізації населення, які виражають їх специфічні риси, що дає змогу відрізнити органи самоорганізації населення як від органів місцевого самоврядування, так і від громадських організацій: добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради (у разі її створення); територіальності; підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами; підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення; фінансової та організаційної самостійності.

Принцип добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради означає заборону покладання на орган самоорганізації населення обов'язків, які не передбачені Положенням про орган, або щодо виконання яких не було отримано його попередньої згоди. При цьому останнє стосується делегованих повноважень органу самоорганізації населення, якими він додатково наділяється відповідною місцевою радою вже після його легалізації і затвердження Положення про орган самоорганізації населення.

Принцип територіальності передбачає можливість утворення органу самоорганізації населення виключно за територіальною ознакою (в межах будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону, села, селища, району в місті). Тим самим забороняється створення органів самоорганізації населення за функціональною, галузевою або іншою ознакою.

Принцип підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами передбачає:

а) право сільської, селищної, міської, районної у місті ради та її виконавчих органів у межах своїх повноважень здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення;

б) право відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради, яка дала дозвіл на створення органу самоорганізації населення достроково припинити його діяльність у разі невиконання рішень ради, її виконавчого комітету;

в) право сільської, селищної, міської, районної у місті ради здійснювати контроль за виконанням наданих органу самоорганізації населення повноважень.

Принцип підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення, передбачає:

а) обов'язок органу самоорганізації населення періодично (не рідше одного разу на рік) звітувати про свою діяльність на зборах (конференції) жителів за місцем проживання;

б) право зборів (конференції) жителів за місцем проживання здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення;

в) право зборів (конференції) жителів за місцем проживання достроково припинити повноваження органу самоорганізації населення у разі невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень.

Принцип фінансової та організаційної самостійності передбачає:

а) заборону органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам втручатися в діяльність органу самоорганізації населення, крім випадків, передбачених законом;

б) право органу місцевого самоврядування самостійно використовувати свої фінансові ресурси на цілі, визначені в Положенні про орган та в рішеннях відповідної місцевої ради.

Правова регламентація створення та діяльності органів самоорганізації населення в науковій літературі [6; 6] відокремлюється за такими рівнями:

1. На конституційному рівні (стаття 140 Конституції України) закріплюється мож-

*Процедура створення органу самоорганізації населення досить ускладнена відповідно до норм Закону України «Про органи самоорганізації населення», оскільки вимагає проведення, як мінімум, 2–3 зборів (конференцій) жителів за місцем проживання. У свою чергу, порядок проведення зборів (конференцій) жителів за місцем проживання чітко не визначена ні в даному Законі, ні в інших актах чинного законодавства України.*

ливість створення органів самоорганізації населення (за ініціативою жителів та з дозволу сільської, селищної, міської ради) і принцип, згідно з яким вони можуть наділятися відповідною радою частиною власної компетенції, фінансів, майна.

2. На законодавчому рівні питання організації та діяльності органів самоорганізації населення регламентуються Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення». Стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] відносить органи самоорганізації населення до системи місцевого самоврядування і визначає їх як «представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста». Питання правового статусу органів самоорганізації населення набувають більш детальної регламентації в Законі України «Про органи самоорганізації населення». В цьому законі закріплені такі положення, як: нормативне визначення органу самоорганізації населення, завдання цих органів, принципи їх організації та діяльності, територіальна основа діяльності органу самоорганізації населення; порядок створення та організація діяльності органів самоорганізації населення; структура повноважень органу самоорганізації населення (власні та делеговані) та принципи формування матеріально-фінансових основ, необхідних для забезпечення їх реалізації; основні гарантії діяльності органів самоорганізації населення, а також заходи щодо перереєстрації органів самоорганізації населення та приведення у відповідність до цього закону положень чинного законодавства України.

3. На локальному рівні – в актах місцевого самоврядування, статутах територіальних громад, рішеннях відповідних місцевих рад тощо.

Прийняття актів локальної нормотворчості вкрай необхідне, оскільки це дасть змогу детальніше прописати положення, передбачені в законодавстві про органи самоорганізації населення, наприклад, роль районних у місті рад щодо надання дозволу на створення органів самоорганізації населення, контролю за діяльністю цих органів, досить декларативно виписані в законодавстві повноваження органів самоорганізації населення, чітко не визначені джерела їх

фінансування, статус керівників тощо.

Уже перший досвід застосування Закону України «Про органи самоорганізації населення» показав, що на процес створення органів самоорганізації населення впливають дві групи факторів – суб'єктивні, коли орган самоорганізації створюється під окрему людину (як правило – депутата відповідної ради), та об'єктивні – коли жителів відповідної території об'єднує спільна проблема (так, наприклад, у Шевченківському районі м. Києва Будинковий комітет «Квартал Пушкінська – Червоноармійська» був створений жителями кількох будинків для того, щоб відстояти їх інтереси, пов'язані з цільовим використанням дитячого садочка № 183, земельна ділянка під яким була надана забудовникам, а дитячий садочок зруйнували, проте орган самоорганізації населення добився прийняття рішення місцевою владою про скасування рішення щодо надання в оренду земельної ділянки, на якій розташований дитсадок).

Сама процедура створення органу самоорганізації населення досить ускладнена відповідно до норм Закону України «Про органи самоорганізації населення», оскільки вимагає проведення, як мінімум, 2–3 зборів (конференцій) жителів за місцем проживання. У свою чергу, порядок проведення зборів (конференцій) жителів за місцем проживання чітко не визначена ні в даному Законі, ні в інших актах чинного законодавства України, зокрема в Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженому постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року, норми якого значною мірою суперечать Законам України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення».

Слід чітко розмежувати повноваження щодо надання дозволу на створення органів самоорганізації населення між міською та районною у місті радами, оскільки існують приклади, коли на одній і тій самій території діють два комітети мікрорайону, дозвіл на створення одному надала міська рада, іншому – районна у місті рада.

Виникає ціла низка юридичних казусів, пов'язаних з визначенням обсягу повноважень органів самоорганізації населення. Один із них полягає в тому, що згідно із Законами «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації на-

*Слід чітко розмежувати повноваження щодо надання дозволу на створення органів самоорганізації населення між міською та районною у місті радами, оскільки існують приклади, коли на одній і тій самій території діють два комітети мікрорайону, дозвіл на створення одному надала міська рада, іншому – районна у місті рада. Виникає ціла низка юридичних казусів, пов'язаних з визначенням обсягу повноважень органів самоорганізації населення.*



*Приймаючи положення про орган самоорганізації населення, слід конкретизувати повноваження, які можуть бути передані органу самоорганізації населення. Законом України «Про органи самоорганізації населення» передбачено, що повноваження органів самоорганізації населення поділяються на власні і делеговані (додаткові). Власні – це ті повноваження, які записуються в положенні про органи самоорганізації населення, котрі передані йому відповідною місцевою радою, а додаткові – це ті, які рада може передавати в будь-який момент після його створення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.*

селення» орган самоорганізації населення наділяється відповідною місцевою радою її власними повноваженнями з фінансово-матеріальним забезпеченням для виконання цих повноважень. Але ж про які повноваження відповідної місцевої ради йдеться? Практично всі вони визначені у статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» як виключні повноваження ради [2]. Всі інші повноваження місцевого самоврядування визначені як повноваження виконавчих органів ради. Частина друга статті 15 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [3] передбачає: «Сільська, селищна, міська або районна у місті рада не може делегувати органу самоорганізації населення повноваження, віднесені законами України до виключної компетенції місцевої ради». Виходить юридичний парадокс, який полягає в тому, що рада фактично нічого реального передати органам самоорганізації населення не може.

Зазначені та інші фактори істотно стримують процес створення органів самоорганізації населення. На порядку денному постає питання щодо активнішої діяльності місцевих рад стосовно визначення процедури створення, повноважень, форм роботи органів самоорганізації населення в актах локального нормотворення, інших документах.

У зв'язку із зазначеним досить актуальними уявляються питання аналізу досвіду, що набули органи місцевого самоврядування в цій сфері.

В цьому плані певну цікавість може викликати і досвід Шевченківської районної у м. Києві ради з підготовки та прийняття пакета документів, які чітко та зрозуміло визначили послідовність дій, необхідних для створення органу самоорганізації населення. Цей пакет включав:

- рішення ради «Про систему органів самоорганізації населення у Шевченківському районі м. Києва»;
- рішення ради «Про утворення мікрорайонів у Шевченківському районі м. Києва та визначення меж їх території»;
- рішення ради «Про дозвіл на створення органів самоорганізації населення»;
- типові положення про комітет мікрорайону;
- типові положення про будинковий (вуличний, квартальний) комітет;
- зразок заяв про створення будинково-

го (вуличного, квартального) комітету та комітету мікрорайону;

- порядок надання дозволу на створення комітетів мікрорайонів, будинкових, вуличних, квартальних комітетів;
- зразок протоколу конференції жителів за місцем проживання про ініціювання створення комітету мікрорайону;
- зразок протоколу конференції жителів за місцем проживання про ініціювання створення будинкових, вуличних, квартальних комітетів;
- методичні рекомендації щодо порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення.

Зазначені документи повністю відповідають положенням Закону України «Про органи самоорганізації населення» та конкретизують питання, що стосуються:

- системи органів самоорганізації населення;
- процедури ініціювання їх створення;
- порядку надання дозволу на їх створення;
- переліку власних та делегованих повноважень органів самоорганізації населення, повноважень їх посадових осіб;
- форм роботи органів самоорганізації населення та залучення жителів до їх організації і діяльності;
- порядку переєстрації органів самоорганізації населення;
- гарантій діяльності органів самоорганізації населення;
- порядку дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення тощо.

Розроблення цих документів надало можливість ініціаторам створення органів самоорганізації населення уникнути складної процедури підготовки даних документів та прискорити створення органів самоорганізації населення.

Водночас доцільно звернути увагу на такі обставини. Так, приймаючи положення про орган самоорганізації населення, слід конкретизувати повноваження, які можуть бути передані органу самоорганізації населення. Законом України «Про органи самоорганізації населення» передбачено, що повноваження органів самоорганізації населення поділяються на власні і делеговані (додаткові). Власні – це ті повноваження, які записуються в положенні про органи самоорганізації населення, котрі передані йому відповідною місцевою радою, а до-

даткові – це ті, які рада може передавати в будь-який момент після його створення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Проаналізувавши практику виконання повноважень органами самоорганізації населення Шевченківського району, стає зрозумілим, що найбільш забезпеченими є повноваження щодо ведення обліку громадян, незаконним наданням земельних ділянок під забудову, надання допомоги жителям похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування.

Наприклад, в органі самоорганізації населення Комітеті мікрорайону «Татарка» кожна вулиця або кілька вулиць закріплені за окремими членами комітету, які складають та уточнюють списки мешканців за такими категоріями:

- ветерани Великої Вітчизняної війни, праці, Збройних Сил України;
- самотні батьки (матері), які виховують дітей;
- самотні мешканці – пенсіонери;
- малозабезпечені мешканці;
- інваліди загального захворювання та діти-інваліди;
- вдови загиблих чи зниклих безвісти у Великій Вітчизняній війні 1941–1945 років та в інших військових конфліктах;
- лежачих хворих мешканців.

Секретарю комітету надають списки мешканців, які потребують матеріальної або іншої допомоги.

Члени комітету здійснюють контроль за зовнішнім виглядом будинків та станом прилеглих територій, станом освітлення вулиць, територій подвір'їв, станом зупинок (обладнання навісами, лавками для пасажирів) громадського транспорту і впливають на їх поліпшення через засідання комітету мікрорайону.

Всі питання, що виникають, у тому числі заяви окремих мешканців або групи мешканців, розглядаються на профільних комісіях комітету та, за необхідності, на засіданні комітету. Робота проводиться в тісному контакті з депутатами Київської міської ради та Шевченківської районної у м. Києві ради, з радістю ветеранів мікрорайону, спіл-

кою жінок, координаційним центром багатодітних сімей та іншими громадськими організаціями Шевченківського району.

Депутати Київської міської ради та Шевченківської районної у м. Києві ради можуть отримати в комітеті (секретаря комітету) списки мешканців різної категорії для надання матеріальної допомоги, привітання з днем народження тощо.

Робота проводиться згідно з планом роботи на рік, який затверджується на засіданні комітету.

Так, наприклад, комісія з благоустрою та санітарно-екологічного утримання території мікрорайону вивчила стан обладнання зупинок громадського транспорту та освітлення вулиць і прибудинкових територій, які були розглянуті на засіданні комітету мікрорайону, і дійшли висновку, що зупинки громадського транспорту незадовільно обладнані навісами та лавками для пасажирів, а також освітлення деяких вулиць та прибудинкових територій потребують значного поліпшення. Була складена програма, яка на цей час виконана – практично всі зупинки громадського транспорту «Київпаstrans» обладнані необхідними засобами, а Шевченківська районна у м. Києві державна адміністрація включила освітлення вулиць і подвір'їв мікрорайону до загальної районної програми і виконала її.

Орган самоорганізації населення бореться з незаконним наданням земельних ділянок під забудову. Так, наприклад, з початку 2002 року (січень, лютий, березень) євангельські християни хотіли спорудити церкву в скверіку, розташованому на розі вулиць Овруцької та Подільського узвозу. Підприємна будівельна організація завезла блоки, встановила дощату огорожу, а головне – зрубала кілька цінних порід дерев. Мешканці довколишніх будинків мікрорайону відстояли скверик від забудови і взяли його під громадську охорону. Але минуло майже три роки, як вищевказаний скверик зі спортивним майданчиком «Шахтарик» став ареною протистояння, тепер уже з ТОВ «ПАЛАРЕ» (серпень – грудень 2004 року), яке висвітлила газета «Вечірній Київ» від 14.09.04 р. № 147. Також мешканці будинків по вул. Лермонтівській, 4, Мельникова, 18 та 18А вберегли від забудови малесенький клаптик землі на Лермонтівській, 2.

На жаль, місцева влада, видаючи дозволи на земельні ділянки, які відводяться під забудову, не зважають на статтю 16 Закону України «Про експертизу», відповідно до якої «збудова майданчиків, скверів поблизу жилих будинків може здійснюватися тільки із врахуванням громадської думки».

Орган самоорганізації населення «Татарка» співпрацює з організаціями мікрорайону, які надають матеріальну допомогу мешканцям мікрорайону. Орган самоорганізації населення Комітет мікрорайону «Центр-1 – Старокиївський» створив «банк одягу» для нужденних, що дає їм можливість отримати вживаний одяг, але в доброму стані, і тим самим заощадити гроші при купівлі нового.

На території, де працює Будинковий комітет «Квартал Пушкінська – Червоноармійська», знаходиться чотири будинки – пам'ятки архітектури (по вул. Пушкінській, 35А, 35Б, 37А, 37Б), які перебувають у занедбаному стані, і члени комітету намагаються відстояти їх реконструкцію, а не знесення.

Будинковий комітет «Квартал Пушкінська – Червоноармійська» тісно співпрацює з Шевченківською районною у м. Києві радою, а саме: двір по вул. Пушкінська, 31А заставлявся автомобілями «всіх охочих», а завдяки раді були відновлені ворота в арці, мешканці будинків почали збирати кошти, найняли охорону, яка стежила за тим, щоб машини у дворі могли залишати лише водії, які проживають у цих будинках.

Це приклади, коли через орган самоорганізації населення мешканець стає ближчим до місцевої ради.

Велику роботу органи самоорганізації населення здійснюють і для підвищення культурного розвитку мешканців. Так, орган самоорганізації населення Комітет мікрорайону «Татарка» неодноразово організовував проведення благодійних концертів народного творчого колективу Київського мотоциклетного заводу та самодіяльного художнього колективу мікрорайону «Калина».

Орган самоорганізації населення Комітет мікрорайону «Центр-1 – Старокиївський», головою якого є Олександр Іванович Климко, значну увагу приділяє загальнодоступній бібліотеці, яку було створено спільно з мешканцями мікрора-

йону (жителі самі приносять сюди книги). Метою цього було відволікти дітей від сидіння за комп'ютерами.

Працює постійна телефонна лінія «довіри» з 11.00 до 20.00, куди мешканці мікрорайону «Центр-1 – Старокиївський» повідомляють про свої проблеми, самотні люди заходять сюди для спілкування. Раніше в приміщенні органу самоорганізації населення проводилися зустрічі мешканців мікрорайону з депутатами Київської міської ради, Шевченківської районної у м. Києві ради, але наразі система змінилась і цього не відбувається. Лише можна поспілкуватися з військовим комісаром В.В. Бавзюком. Орган самоорганізації населення Комітет мікрорайону «Центр-1 – Старокиївський» запрошує до спілкування з мешканцями мікрорайону різні політичні партії.

Слід відзначити, що в будинковому комітеті «Квартал Пушкінська – Червоноармійська» створена система оповіщення, завдяки якій орган самоорганізації населення оперативно збирається на засідання чи збори. Ця система цікава ще й тим, що в кожному будинку, який входить до складу органу самоорганізації населення, проживає член будинкового комітету, голова завжди може з ним зв'язатися, тобто «всі на місці».

Однією з прогалин діяльності органів самоорганізації населення є взаємовідносини різних видів органів самоорганізації населення, які співіснують на одній території. Можливо, доцільно було б створити ієрархію органів самоорганізації населення, де б будинкові, вуличні, квартальні комітети були підпорядковані комітету мікрорайону. Така модель доцільна для тих мікрорайонів, чисельність жителів якого перевищує 20 тисяч, оскільки великою територією важко управляти, не маючи своїх представників на місцях. Але така ієрархія органів самоорганізації населення суперечить принципам організації та діяльності, передбачених статтею 5 Закону України «Про органи самоорганізації населення», а саме: «підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами ...жителями, які обрали орган самоорганізації населення». Таким чином, органи самоорганізації населення не можуть бути підпорядковані одне одному.

Голова органу самоорганізації населення Комітет мікрорайону «Центр-1 – Старокиївський» О.І. Климко пропонує не

*Однією з прогалин діяльності органів самоорганізації населення є взаємовідносини різних видів органів самоорганізації населення, які співіснують на одній території. Можливо, доцільно було б створити ієрархію органів самоорганізації населення, де б будинкові, вуличні, квартальні комітети були підпорядковані комітету мікрорайону. Така модель доцільна для тих мікрорайонів, чисельність жителів якого перевищує 20 тисяч, оскільки великою територією важко управляти, не маючи своїх представників на місцях.*

надавати статусу юридичної особи будинковим, вуличним, квартальним комітетам, а лише комітету мікрорайону. Постають питання, як же тоді цим комітетам виконувати власні повноваження та як здійснювати фінансування й надавати матеріально-технічні ресурси, необхідні для реалізації цих повноважень?

Отже, проаналізувавши вищевикладене, слід зазначити, що саме локальний рі-

вень набуває сьогодні особливого значення, оскільки в чинному законодавстві про органи самоорганізації населення передбачена досить складна процедура їх ініціювання та створення, а низка питань взагалі не отримала належної регламентації, що суттєво ускладнює впровадження цього важливого демократичного інституту в муніципальну практику України.

### Література

1. Конституція України. Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради, 1996. – № 30, ст. 141.
2. Закон України «Про органи самоорганізації населення» // Відомості Верховної Ради, 2001, № 48, ст. 254. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відомості Верховної Ради, 1997, № 24, ст. 170.
3. Закон України «Про органи самоорганізації населення» // Відомості Верховної Ради, 2001, № 48, ст. 254.
4. Закон України «Про органи самоорганізації населення»: Науково-практичний коментар / За ред. В.В. Кравченка. – К.: Атіка – Н, 2003. – 152 с.
5. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В.О. Антонечко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.
6. Органи самоорганізації населення: створення, легалізація, організація діяльності. Нормативні акти, навчально-методичні матеріали / За ред. В.В. Кравченка. – К.: Атіка, 2004. – 176 с.
7. Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування: Навчальний посібник / За ред. В.В. Кравченка. – К.: Атіка, 2004. – 264 с.
8. Статус та організація роботи депутата сільської, селищної ради: Практичний посібник / За ред. В.В. Кравченка, М.В. Пітцика, В.К. Терещенка. – К.: Купріянова О.О., 2005. С. 118.

## Демократія не может развиваться в экономически отсталых странах

*Одной из существенных черт демократии является то, что она допускает существование других сил, которые могут не признавать парламентской демократии, но которые, тем не менее, не прибегнут к насилию с целью свержения конституционного строя.*

**Золтан ТОТ**, Генеральный секретарь Ассоциации организаторов выборов стран Европы, основатель и руководитель Ассоциации с 1992 года, инициатор международной акции «Всемирный день выборов»



– Сотрудничество Ассоциации организаторов выборов с Центральной избирательной комиссией Украины на протяжении многих лет развивается плодотворно и уже имеет свои традиции. На Ваш взгляд, какие черты присущи этим отношениям на современном этапе?

– С уверенностью оцениваю их как положительные. Одиннадцать лет назад я сам оказывал помощь в создании Центральной избирательной комиссии Украины, за эти годы между нашими организациями сложились и деловые, и дружеские отношения. В прошлом году я был участником международной конференции, приуроченной к 10-летию ЦИК Украины. Хочу особо подчеркнуть, что украинская сторона поддержала нашу Ассоциацию в тот момент, когда из региональной организации она трансформировалась в панъевропейскую. Не менее важно и то, что украинская сторона приглашала нас вместе с представителями других зарубежных стран в качестве наблюдателей на все свои выборы без каких-либо ограничений. В свою очередь, мы намерены подключить наших украинских коллег к реализации проектов АОВЕ, в том числе по повышению правовой культуры молодёжи, созданию региональных центров Сети знаний о выборах «АСЕ», проведению Всемирного дня выборов.

– Кажется, на последних внеочередных выборах в Украине Вы не присутствовали как наблюдатель. Не потому ли, что были уверены в их демократичности?

– Действительно, на этих выборах я лично не присутствовал, но представители нашей Ассоциации принимали участие в наблюдении и констатировали, что они проводились в соответствии с международными стандартами. За последнее десятилетие развитие избирательного процесса в Украине достигло значительного прогресса, хотя не обошлось и без проблем. Но Центральная избирательная комиссия Украины была готова к необходимым переменам, которые в итоге увенчались успехом.

– Участники конференции Глобальной электоральной сети и Генеральной Ассамблеи тогда еще АОВЦВЕ, состоявшейся в 2005 году, выступили с инициативой ежегодно проводить акцию под названием «Всемирный день выборов». Сколько стран уже присоединились к этой инициативе и как она воплощается в жизнь?

– Около сорока стран и международных организаций поддерживают Глобальную электоральную сеть, но о серьезном успехе говорить преждевременно. В 2007 году

в нашем издании «Выборы в Европе» рассказывалось о том, что в некоторых странах эта дата уже отмечается. Но нам не удалось достичь желаемого результата на заседании Совета Европы, поскольку наш вопрос сочли слишком политическим. Тем не менее, надеюсь, что эта дата будет отмечаться во многих европейских странах.

**– По итогам деятельности АОВЕ проводятся ежегодные конференции стран-участниц Ассоциации. Чему будет посвящена предстоящая конференция 2008 года и где она будет проходить?**

– Конференция назначена на сентябрь 2008 года, место проведения – Румыния. Обсуждаемые на ежегодных конференциях темы вызывают неизменный интерес, потому что повестку дня секретариат не «придумывает», а тщательно подбирает в течение длительного периода – от 2 до 5 лет. Например, вопрос о роли полиции в выборах уже затрагивался на лондонской и московской конференциях, но сейчас он стал по-настоящему актуальным: во многих странах избирательные комиссии обратились к руководству национальной полиции из-за деликатности этой темы. Украинская сторона тоже решила подготовить выступление о роли полиции в избирательном процессе.

**– Господин Тот, как Вы считаете, целесообразна ли деятельность института наблюдения за выборами и в странах с развитой демократией?**

– Международные соглашения предусматривают участие иностранных наблюдателей, при этом не делается различие между развитыми и развивающимися демократиями. Однако надо признать, что большинство западноевропейских стран в этом вопросе не проявляют должной гибкости, считая, что у них на выборах не бывает фальсификаций, и что они являются нашими «менторами», а мы – учениками. АОВЕ уже не раз удавалось переубеждать их в обратном и все же принимать участие в международном наблюдении за ходом выборов в развитых демократических странах. Например, мы добились положительных для себя результатов на президентских выборах 2000 года в Соединенных Штатах Америки, где вовремя выразили свою озабоченность ходом избирательного процесса. С профессиональной точки зрения, избирательная комиссия в любой стране только выигрывает от присутствия международных наблюдателей. «Менторам» тоже необходимо заботиться о своем профессиональном уровне.

**– Кстати, Российская Федерация, являющаяся членом АОВЕ, отказалась от присутствия наблюдателей в ходе подготовки и проведения выборов своего президента 2 марта нынешнего года. Как Вы оцениваете проведение очередных выборов в России?**

– Первые признаки нежелания приглашать наблюдателей проявились уже на парламентских выборах в декабре 2007 года. Наша позиция была однозначной: ограничение количества международных наблюдателей на выборах противоречит целям Ассоциации. Организация, которая проводит наблюдение, обязана оплачивать все связанные с этой деятельностью расходы, и это дает право наблюдательным органам на регистрацию. В то же время частное лицо не может считаться международным наблюдателем, даже оплачивая все расходы. Но поскольку АОВЕ – это профессиональная негосударственная организация, мы не делаем политических выводов. Российская сторона является одним из основателей Ассоциации, и с профессиональной и технической точек зрения, их деятельность заслуживает весьма положительной оценки. Наши российские коллеги и в дальнейшем намерены принимать самое активное участие в деятельности Ассоциации.

**– Теперь расскажите, пожалуйста, о ситуации в Венгрии. Какой была численность Миссии наблюдения за ходом проведения референдума в марте нынешнего года?**

– Насколько мне известно, кроме представителей ЦИК Украины, международных наблюдателей на сей раз не было, но не потому, что кто-то ограничил их присутствие, а потому, что с их стороны не было проявлено должного интереса.

**– Венгрия имеет определённый опыт проведения референдумов. При каких обстоятельствах в стране может назначаться референдум, и являются ли его результаты обязательными для претворения в жизнь?**

– Начиная с 1989 года, когда в стране победила демократия, в Венгрии прошло 6 национальных и несколько сотен местных референдумов. С точки зрения инициативы, их можно разделить на две категории: референдумы, которые инициировал народ, и которые прошли по инициативе государственных органов. В Венгрии – 8 миллионов избирателей. При наличии подписей 2,5 процента граждан можно объявлять национальный референдум, который назначается парламентом. В свою очередь, парламент обязан претворить в жизнь решение референдума, если 25 процентов от общего числа избирателей проголосовало одинаково (то есть два миллиона проголосовало «за» или «против»).

**– Непосредственно после выборов 2006 года нынешняя правящая коалиция ставила перед собой цель провести серьезные реформы в венгерском парламенте, в частности существенно уменьшить количество депутатов Государственного Собрания (почти на треть), депутатов органов местного самоуправления (на 20–40**

процентів). **Чем были вызваны эти намерения и почему, на Ваш взгляд, не удалось их осуществить?**

– До сих пор сокращение числа депутатов Государственного Собрания всегда было связано с действиями правящей партии или оппозиции. Поскольку для сокращения количества депутатов необходимо согласие 2/3 депутатов парламента, то становится понятно, что противоположная сторона всегда противилась такому решению. Получить две трети голосов можно только имея в активе зрелые и хорошо функционирующие реформы, чего сейчас в Венгрии нет.

– **Каковы особенности пропорционально-мажоритарной системы выборов в Венгрии?**

– Суть избирательной системы Венгрии состоит в том, что партии, достигшие пятипроцентного порога, независимо от результатов выборов – выиграли они их или проиграли, попадают в парламента. Сама по себе это очень сложная, но простая для восприятия избирателей система. На выборах в Государственное Собрание (парламент) избиратель имеет два голоса: если он подает один голос за одну большую партию, а другой – за представителя другой большой партии, то в обоих случаях избиратель способствует тому, чтобы в парламента попал депутат. Разница между победившей и проигравшей партиями заключается лишь в количестве депутатов. В этой системе проигрывают только маленькие, набравшие 5 процентов голосов, партии.

– **На выборах в венгерский парламента действует пятипроцентный барьер. Как Вы думаете, не ущемляются ли права граждан, голосующих за небольшие партии, в частности те, которые представляют интересы национальных меньшинств?**

– На первую часть вашего вопроса я уже ответил: в Венгрии не существует партий национальных меньшинств. Права национальных меньшинств гарантируются на уровне органов местного самоуправления на основе своей избирательной системы и состава депутатов.

– **Все ли официально зарегистрированные партии должны принимать участие в выборах? Кому отдает предпочтение венгерский избиратель – партии и её программе или харизматичному лидеру?**

– Приблизительно 10 процентов партий принимает участие в выборах, это где-то 10–15 партий. Количество представленных в парламенте партий колеблется между четырьмя и шестью, но мы движемся в направлении двухпартийной системы.

– **Существуют ли, в соответствии с законом, ограничения избирательного права граждан Венгрии? Если да, то какие именно?**

– Избирательное право граждан в Венгрии гарантируется Конституцией. Только на основании имеющего законную силу постановления суда можно на какое-то время лишить гражданина этого права.

– **Кстати, как голосуют венгры, находясь за границей?**

– Проживающие за границей граждане Венгрии имеют возможность голосовать, начиная с 2002 года. Но это очень бюрократичная и дорогостоящая процедура, в которую нужно вносить изменения.

– **В Венгрии действует Конституция 1979 года (с изменениями). Не стремилось ли общество инициировать принятие нового Основного Закона страны?**

– В 1989 году две важнейшие части нашей Конституции – политическое и экономическое устройство страны – претерпели существенные изменения. Тогда и родилась система демократического устройства. Система поддержки граждан государством (здравоохранение, образование) не изменилась, и хотя, начиная с 1990 года, все правящие партии пытались осуществить определенные реформы, оппозиция всегда им успешно противостояла. В период между 1996 и 2000 годами была попытка создать новую Конституцию, и несмотря на то, что правящая партия имела большинство голосов в две трети, все же помешали политические разногласия. Это может стать реальностью, если на выборах 2010 года какая-либо партия получит более 2/3 мест в парламенте. Но, как мы уже видели, даже это не дает никаких гарантий.

– **Парламентаризм Венгрии имеет более чем 100-летнюю историю. Какие, на Ваш взгляд, этапы его развития были для страны определяющими? Можете ли Вы сказать, что Венгрия сегодня является страной с развитой демократией?**

– В 1848 году в Венгрии победила гражданская революция, и на основании утвержденных королем законов была создана парламентарная демократия. Но в период с 1849 по 1867 год парламента не мог функционировать, поскольку в стране господствовала династия Габсбургов. После достигнутого в 1867 году соглашения парламента возобновил свою работу, которая продолжалась вплоть до начала Первой мировой войны. Но его деятельность была ограниченной большинством правящей партии. После так называемого красного, а потом – белого террора (1918–1921 гг.) в стране возродилась демократия, но внутренняя политическая обстановка в стране после Первой мировой войны (Трианонский мирный договор) способствовала укреплению духа реваншизма, что и привело к вступлению во Вторую мировую войну. В 1945 году был принят Закон о Республике, игравший большую роль в развитии парламентарной демократии. Но в 1948 году этот процесс

вновь был прерван, и в течение 40 лет в стране господствовала однопартийная система. Внесенные в 1989 году поправки к Конституции сделали возможным создание парламентской демократии в стране, и последние двадцать лет мы наблюдаем ее успешное развитие. История свидетельствует о том, что демократия не может существовать в экономически отсталых странах, поскольку бедность и слабая экономика вновь и вновь создают такую прослойку, управлять которой можно только твердой рукой, в условиях диктатуры, и которая тянется к харизматичному лидеру. Одной из существенных черт демократии яв-

ляется то, что она допускает существование других сил, которые могут не признавать парламентской демократии, но которые, тем не менее, не прибегнут к насилию с целью свержения конституционного строя. Отсюда следует вывод: необходимо постоянно вести работу в области политики, чтобы сохранить демократические ценности. При этом важнейшей задачей является успешное развитие экономики. Она способствует укреплению легитимности демократии во всех европейских странах. Наша Ассоциация именно поэтому и выбрала своим лозунгом слова: «Силой убеждения, а не оружием!..»

*Розмову вела Віра СЕРЕДА*

*Редакція журналу висловлює вдячність керівнику проектів АОВЕ Оршої НАДЬ за допомогу в організації і проведенні інтерв'ю*



**Під час відзначення 10-ї річниці утворення Центральної виборчої комісії.** Листопад 2007 року (зліва направо): керівник Секретаріату Центральної виборчої комісії Михайло КАВУН, Голова Центральної виборчої комісії Володимир ШАПОВАЛ, заступник Голови Центральної виборчої комісії Республіки Молдова Рената Василе ЛАНТІ, заступник Голови Центральної виборчої комісії Андрій МАГЕРА, Генеральний секретар Асоціації організаторів виборів країн Європи Золтан ТОТ, член Центральної виборчої комісії Валерій ШЕЛУДЬКО, член Центральної виборчої комісії Республіки Молдова Юріє Антон ЧОКАН, завідувача відділом-головний бухгалтер Секретаріату Центральної виборчої комісії Антоніна КАРМАНЮК.



# Вибори за кордоном

## події, що відбулися

### Президентом Чорногорії знову став Вуянович

На президентських виборах у Чорногорії, що відбулися 6 квітня, перемогу одержав Філіп Вуянович, якого переобрали главою держави на другий термін.

За нього проголосували понад 52 відсотки виборців при необхідних для перемоги 50% поданих на виборах голосів.

Виступаючи перед прихильниками, Вуянович пообіцяв привести Чорногорію в Євросоюз і поліпшити якість життя громадян.

Його основним суперником був кандидат від коаліції «Сербський список» Андрій Мандіч, за якого проголосувало близько 19% виборців. У виборах також брали участь глава ліберального «Руху за зміни» Небойша Медоевіч і голова Соціалістичної народної партії Срджан Міліч.

За даними організації Центр моніторингу, активність виборців становила 63,8%.

У Чорногорії немає порогу явки виборців, тому вибори відбулися б навіть при мінімальній активності населення. Всього в країні було зареєстровано близько 490 тисяч осіб, які мають право голосу. Населення країни становить майже 690 тисяч осіб, з яких 30% — серби.

Президент Чорногорії обирається строком на п'ять років, адже одна людина не може обиратися на цей пост більше двох разів.

Президентські вибори в Чорногорії проводяться вперше з моменту виходу країни з союзу з Сербією в 2006 році. Вуянович був уперше обраний чорногорським президентом в 2003 році, він був головним прихильником відокремлення від Сербії.

### Пропрезидентська партія Південної Кореї виграла вибори

На минулих в Південній Кореї парламентських виборах перемогу отримала консервативна Партія Великої (GNP) країни чинного президента Лі Мен Бака.

Згідно з офіційними підсумками голосування, оприлюдненими 10 квітня, GNP отримала більшість у парламенті — 153 з 299 місць. Дві інші, менш популярні, праві партії отримали 32 місця.

Південнокорейські ліберали, що представляють Єдину демократичну партію (UDP), навпаки, зазнали серйозної поразки, втративши більшість у парламенті: з 135 місць їх представництво скоротилося до 81 місця.

Як відзначає AFP, перемога GNP ще більше посилює позиції президента Лі Мен Бака, обраного в грудні 2007 року, і фактично означає рішуче зрушення південнокорейської політики вправо.

Лі Мен Бак і його прихильники з GDP виступають за припинення регулювання ринку, зниження податків і широку приватизацію, що, на їх думку, вдихне нове життя в четверту за величиною азіатську економіку після 10 років застою.

У зовнішній політиці GDP має намір проводити жорсткішу, ніж їх попередники-ліберали, політику щодо Північної Кореї. Консерватори готові надати значну фінансову допомогу КНДР, але тільки в обмін на повне ядерне роззброєння. Крім того, вони, за власними словами, не мають наміру закривати очі на численні порушення прав людини в КНДР.

### Парламентські вибори у Непалі

У Непалі завершилися прямі парламентські вибори на всіх 240 виборних пунктах країни після того, як напередодні в країні відбулися додаткові парламентські вибори в префектурі Суркхет і повторні вибори в префектурі Татін.

Непальський виборчком опублікував підсумки парламентських виборів, згідно з якими з 231-го місця маоїсти отримали 118 місць, Непальський конгрес — 35, а Комуністична партія Непалу (об'єднана марксистська і лєнінська) — КПН (ОМЛ) — 32 місця.

У Конституційній асамблеї Непалу всього 601 місце, з них 335 обираються на основі пропорційної системи і призначаються прем'єр-міністром.

Ці вибори — перші за останні 9 років. У грудні 2007 року тимчасовий парламент країни проголосував за скасування монархії в рамках мирних переговорів з комуністами-маоїстами, які 24 грудня погодилися повернутися в уряд. Їх вихід з уряду у вересні 2007 року повернув країну до політичної кризи.

За перехід до республіканської форми правління проголосували 270 з 329 депутатів непальського парламенту. За збереження монархії проголосували всього три депутати. Остаточне рішення про зміну режиму повинно бути ухвалене конституційними зборами.

Маоїсти вели партизанську війну проти уряду Непалу протягом кількох десятиліть. Проте з лютого 2007 року, коли король Гьянендра Бір Бікрам Шах Дев був фактично усунений від управління країною, з ними було укладено угоду, їх представники були введені до складу уряду, в якому вони знаходилися до вересня 2007 року.

### Коаліція Берлусконі одержала перемогу на виборах в Італії

На виборах до парламенту, що відбулися в Італії 13–14 квітня, правочентристська коаліція Сільвіо Берлусконі одержала перемогу зі значним відривом від суперників. Про це повідомило МВС Італії.

На виборах у верхню палату національного парламенту – Сенат Республіки – правочентристська коаліція С. Берлусконі перемогла більше ніж з 9-відсотковим відривом від основного суперника – лівоцентристської коаліції. Прихильники С. Берлусконі набрали 47,3% голосів виборців. На виборах в Палату депутатів також перемогла коаліція С. Берлусконі. Вона набрала 46,7%, тоді як лівоцентристська коаліція – 37,6%.

Як відзначають італійські політичні аналітики, вибори, що відбулися, ознаменувалися блискучою перемогою коаліції С. Берлусконі, зокрема його основного союзника – регіональної партії «Ліга Півночі» Умберто Боссі. Одночасно ці вибори стали повною поразкою так званих радикальних лівих сил – комуністів і «зелених», – яким не вдалося набрати необхідної кількості голосів для проходження в обидві палати парламенту.

Таким чином, уперше за всю повоєнну історію Італії в національному парламенті не буде представників партій, на емблемах яких зображені серп і молот. Експерти розцінюють результати виборів як революційні, що закладають основи для формування оновленої політичної системи в країні.

В Італії існує двопалатний парламент, який складається з Палати депутатів і Сенату. На виборах 13–14 квітня виборцям були запропоновані два бюлетеня: по одному для кожної з палат. Згідно з італійським законодавством обирати сенаторів мають право лише громадяни, котрі досягли 25 років. Голосувати на виборах до Палати депутатів можна з 18 років.

### Правляча партія Парагваю позбулася влади

На виборах президента Парагваю, які відбулися 20 квітня, переміг кандидат від опозиційної партії «Патріотичний альянс за зміни» колишній єпископ Фернандо Луго. Він набрав 40,8% голосів виборців. Його електорат складається, переважно, з представни-

ків профспілок і бідних фермерів. Його прізвисько – «єпископ бідноти».

Основна суперниця Луго, Бланка Овелар, яка представляла правлячу партію «Колорадо», отримала лише 30,8% голосів. Никанор Дуарте Фрутос, президент Парагваю, визнав, що правління партії «Колорадо» в країні перерване, і пообіцяв зробити все можливе для мирної передачі влади. Партія «Колорадо» керувала Парагваем понад 60 років.

Явка на виборах становила 66% – рекордний показник з 1989 року, коли в країні були відновлені демократичні норми.

Фернандо Луго прийняв рішення стати священником, коли йому було 19 років. Закінчивши семінарію, вирушив до Еквадору як місіонер. У Еквадорі він познайомився з Леонідасом Проано, представником «Теології свободи» – соціального руху, в якому на рівних правах співіснують католицизм і марксизм. Цей рух отримав широке розповсюдження в Латинській Америці в 70-х роках минулого століття.

Луго повернувся до Парагваю, але 1983 року за наказом диктатора Стресснера був висланий з країни.

Він провів чотири роки в Римі, а потім знову прибув на батьківщину. 1994 року став єпископом Сан-Педро, одного з найблагополучніших департаментів.

У січні 2005 року Луго звернувся до Ватикану з проханням позбавити його духовного сану. Проте Священний престол на це не пішов і просто звільнив його від виконання обов'язків архієпископа.

У Парагваї Луго підтримував проведення земельної реформи і закликав до нових переговорів за енергетичною угодою з сусідньою Бразилією. Інавгурація Фернандо Луго відбудеться в серпні.

### Перемогла європейська Сербія

Офіційні результати позачергових парламентських виборів, що відбулися в Сербії 11 травня, оприлюднила Республіканська виборча комісія (РВК) країни.

РВК підтвердила перемогу на парламентських виборах коаліції «За європейську Сербію – Борис Тадич» з результатом 38,4% голосів, що відповідає 102 депутатським мандатам. До Скупщини також пройшли Сербська радикальна партія – 29,45% (78 мандатів), блок «Демократична партія Сербії – Нова Сербія» – 11,61% (30 мандатів), блок «Соціалістична партія Сербії – Партія пенсіонерів – Єдина Сербія» – 7,58% (20 мандатів), Ліберально-демократична партія – 5,24% (13 мандатів), а також партії меншин Коаліція угорців – 1,81% (чотири мандати), «Боснійський список за європейський Санджак» – 0,92% (два мандати),

Коаліція албанців Прешевської долини – 0,41% (один мандат).

Усі інші 14 партій і коаліцій за підсумками позачергових парламентських виборів депутатських крісел не отримали.

Явка на виборах становила 61,35%, або близько 4,14 мільйонів виборців.

Міжнародна місія спостерігачів визнала позачергові парламентські вибори у Сербії вільними і відмітила незначні технічні порушення в ході голосування.

У моніторингу позачергових парламентських виборів брали участь близько 90 міжнародних спостерігачів.

### У парламенті Кувейту стало більше радикалів

У Кувейті 17 травня відбулись двадцять другі за рахунком в історії цієї конституційної монархії вибори до парламенту (Національної ради).

Головним на нинішніх виборах є переконлива перемога представників мусульманських громадських і релігійних організацій Кувейту. До парламенту країни, що налічує 50 місць, двадцять один депутат був вибраний із числа ісламістів (на чотири мандати більше, ніж у попередньому складі парламенту).

Характерно, що нинішній склад крила ісламізму значно посилений за рахунок фундаменталістських сил. Зокрема, десять місць отримали представники салафітської гілки – радикального релігійно-політичного відгалуження ісламу. І, навпаки, Конституційний ісламський рух (традиціоналісти), близький до міжнародного суннітського угруповання «Брати-мусульмани», втратив свій вплив, отримавши лише три мандати.

Лояльні до уряду депутати племінних утворень підтримують ісламський блок, і на виборах цього року приблизно наполовину поліпшили своє становище в кувейтському парламенті.

Представники шийтського населення країни (це майже третина мешканців Кувейту) отримали п'ять місць (було чотири).

Значних втрат зазнали ліберальні угруповання та громадські організації, що їх підтримують. Так, Народний робочий блок, що об'єднував цілу фракцію в попередньому парламенті (лідер – впливовий політик Ахмад ас-Саадун), втратив чотири місця.

Другий раз поспіль до Національної ради не потрапили жінки, незважаючи на те, що уряд і правляча монархія напередодні виборів проводили велику пропагандистську роботу з ліквідації нерівності в кувейтському суспільстві.

Разом з тим, на цих виборах були зареєстровані 27 жінок-кандидаток до найвищого законодавчого органу влади Кувейту, що значно більше, ніж під час попередніх виборів. У голосуванні взяли участь 361 тисяча представниць слабкої статі, тобто 55,4 відсотка від їх кількості. Вважається, що цей показник є найвагомим у внутрішньополітичному житті Кувейту і свідчить про прогрес демократії в умовах монархічних режимів Близького Сходу.

### Вибори в Грузії пройшли вільно

Правляча партія Грузії «Єдиний національний рух» отримала конституційну більшість у новому парламенті. Про це заявив прес-спікер Центрвиборчкому країни Зураб Качкачишвілі.

«Єдиний національний рух» отримав 59,48% голосів, блок «Об'єднана опозиція» – 17,69%, «Християнсько-демократичний рух» – 8,26%, «Лейбористська партія» – 7,55%.

Решта політичних партій і блоків не зуміла подолати 5-відсотковий бар'єр, необхідний для членства в парламенті. Серед них найвищий показник у «Республіканської партії» – 3,78%.

ЦВК також підбила підсумки виборів за мажоритарною системою. Правляча партія отримала 71 мандат, таким чином отримавши в парламенті нового скликання конституційну більшість. За мажоритарною системою виборів опозиція отримала всього 4 депутатських мандати: по два – від «Об'єднаної опозиції» і «Республіканської партії».

Міжнародні спостерігачі в цілому визнали, що вибори в Грузії відповідали нормам місцевого законодавства і пройшли вільно. Разом з тим, вони вказали на недоліки, що мали місце в ході виборів.

### Політики пройдуть перевірку у нарколога

Всі депутати парламенту Грузії нового скликання пройдуть обов'язкову наркологічну перевірку. Якщо тест виявиться позитивним або не буде пройдений, депутатські повноваження не визнаватимуть. Про це розповів секретар Центральної виборчої комісії Георгій Мchedлідзе.

Новообрані депутати пройдуть перевірку в Науково-дослідному інституті наркології. Цей інститут був відібраний спільно ЦВК і Міністерством праці, охорони здоров'я і соціального захисту.

### Референдум у Швейцарії: правила отримання громадянства не пожорсткішають

У Швейцарії 1 червня завершився референдум, на якому жителі країни відкинули зміни, що роблять більш жорсткими правила отримання швейцарського громадянства.

Громадянам країни пропонувалося вирішити, чи не варто повернути практику схвалення кандидатури потенційного громадянина й відмінити право оскаржити відмову в наданні громадянства.

П'ять років тому це схвалення, що здійснювалося шляхом закритого голосування, було визнано незаконним Верховним судом країни, який назвав такий підхід дискримінаційним.

Але багато швейцарців дотримуються думки, що відсутність можливості висловитися щодо претендентів на громадянство порушує прийняту в країні систему прямої демократії.

Референдум проводився за ініціативою націоналістичної Народної партії Швейцарії. Опоненти голосування говорять, що його мета – не в поверненні до прямої демократії, а в спробі тримати деякі етнічні групи подалі від країни.

Швейцарія є лідером серед країн Європи за кількістю іноземців, які становлять понад 20% від загального числа жителів.

На сьогоднішній день правила отримання швейцарського громадянства досить жорсткі. Для цього необхідно прожити в країні 12 років і пройти тест на знання мови і культури Швейцарії. Діти, які народилися на території Швейцарії, не отримують громадянство автоматично.

Також відбулось обговорення претендента на зборах представників місцевого співтовариства.

Верховний суд скасував цю процедуру після того, як з'ясувалося, що в деяких містах постійно відмовляють потенційним громадянам з Балкан, Туреччини та Африки, і схвалюють кандидатури представників Західної Європи.

Також суд наділив тих, кому було відмовлено в громадянстві, правом оскаржити винесену ухвалу.

### Під час референдуму в Ірландії населення проголосувало проти Лісабонської угоди

В ході референдуму 12 червня в Ірландській Республіці населення проголосувало проти Лісабонської угоди, покликаної замінити проект Європейської Конституції. Цей договір був схвалений урядами решти

всіх країн ЄС, і лише в Ірландії громадяни з цього приводу голосували. Це окремий випадок, коли менш ніж один відсоток населення Євросоюзу повинен був прийняти і, по суті, ухвалити рішення за всіх.

На референдум з'явилося понад 53 відсотки виборців. Це висока явка для Ірландії, так що причиною провалу проекту не можна назвати низьку активність. За місцевими законами зміни конституції повинні вирішуватися за допомогою референдуму, а Лісабонська угода, безумовно, вплинула б на деякі пункти в законодавстві республіки.

Лісабонська угода – це другий варіант проекту, покликаного послужити основою Європейської Конституції. Перший варіант, що пропонував радикальніші зміни, був відхилений три роки тому населенням Франції та Голландії.

Міністр закордонних справ Ірландії Міхаел Мартін вважає, що програма інформування населення про угоди Лісабонської угоди була далека від досконалості.

Міністр закордонних справ Великобританії заявив, що уряд має намір ратифікувати Лісабонську угоду, незважаючи на результати референдуму. Проте, поки Лісабонська угода не буде схвалена Ірландією, її не можна вважати чинною. Інший можливий варіант розвитку подій – чергове вдосконалення угоди.

Франція і Німеччина «з жалем» сприйняли вердикт ірландських виборців, які не прийняли Лісабонську угоду. Глава Єврокомісії Жозе Мануел Баррозу закликав, незважаючи ні на що, продовжувати ратифікацію Договору країнами Євросоюзу.

Головуюча зараз в ЄС Словенія, Чехія, Латвія, Литва та Естонія підтримали Баррозу. Політологи говорять про загальноєвропейську політичну кризу. А лідери німецької партії «зелених» взагалі назвали ірландське «ні» Лісабонському договору «ляпасом кулуарній політиці ЄС».

У Ірландії за підсумками референдуму різниця в голосах становила всього близько 6%. «За» нову угоду – переважно жителі великих міст. «Проти» – населення сільської місцевості. Волевиявлення приблизно 110 тисяч осіб було достатньо, щоб весь проект Європейської Конституції провалився.

Ірландія стала першою країною, що не ратифікувала договір. 18 із 27 держав ЄС це вже зробили. Правда, в цих випадках голосували парламентарії, а в Ірландії, виходячи з положень Конституції, питання винесли на референдум. Відмова прийняти договір хоча б однією з 27 країн-членів фактично накладає вето на угоду.

### Повторні вибори в Македонії

15 червня в Македонії відбулися повторні вибори до парламенту. Вони пройшли без випадків насильства і грубих порушень, але дрібні інциденти на дільницях все-таки мали місце, заявив в Скоп'є представник МВС.

Повторні вибори на території, де зареєстровано майже 10% виборців країни, проводяться після спалахів насильства і масових порушень, які відбулися в основний день парламентських виборів 1 червня.

В деяких частинах Македонії, переважно населених етнічними албанцями, спалахнули інциденти із застосуванням вогнепальної зброї. На дільницях були зареєстровані крадіжки і масове вкидання в скриньки бюлетенів, винесення скриньок з місць голосування, голосування без документів, залякування виборців, агітація на дільницях та багато інших порушень. Через загрозу власній безпеці спостерігачі змушені були залишити десятки місць для голосування.

В результаті поліція заарештувала 28 чоловік, ще вісім знаходяться в розшуку. Одна людина загинула, а десятеро отримали поранення. Через порушення посадових інструкцій були тимчасово усунені від роботи 22 поліцейських, троє знаходяться під арештом.

Що стосується порушень, то три виборчі дільниці в Тетово не відкрилися через крадіжку напередодні 2,5 тисяч бюлетенів для голосування. Ще на кількох дільницях голосування почалося із запізненням через брак необхідного друку на бюлетенях або неготовність місць до прийому виборців.

Спостерігачі з неурядової організації «Міст» заявили про те, що невідомі особи прогнали їх співробітників з трьох місць для голосування. Були відмічені випадки отримання бюлетенів виборцями без пред'явлення документів, голосування одними і тими самими людьми по кілька разів, агітація на дільницях.

Державна виборча комісія (ДВК) країни позитивно оцінила хід повторних виборів. «Процес пройшов у мирній і демократичній атмосфері», – сказав журналістам член ДВК Олександр Даштевський.

Коаліція «За кращу Македонію» на чолі з прем'єром Ніколою Груєвським отримала переконливу перемогу на парламентських виборах у Македонії, набравши близько 480 тисяч голосів, повідомила 17 червня Державна виборча комісія країни.

Коаліція прем'єра з 63 мандатами матиме більшість у 120-місцевому парламенті країни. Опозиційна коаліція «Сонце» отримала 27 мандатів, албанська партія «Демократичний союз за інтеграцію» – 18, Демократична партія албанців – 11, Партія європейського майбутнього – один мандат.

Ці відомості Виборчком обнародував за наслідками обробки 99,8% бюлетенів. Офіційні підсумки виборів стануть відомі лише після проведення повторного голосування 29 червня на чотирьох виборчих дільницях країни.

Це переголосування стане вже третім за рахунком раундом виборів до парламенту Македонії.

Представники комісії Євросоюзу, у свою чергу, повідомили, що стежитимуть за ходом повторного голосування.

## МАЙБУТНІ ВИБОРИ

### У Білорусі не обмежуватимуть число спостерігачів на виборах

Парламентські вибори в Білорусі пройдуть максимально відкрито, при цьому міжнародні організації зможуть в повному обсязі спостерігати за ходом виборчої кампанії. Про це повідомив секретар Центрвиборчкому Микола Лазовік після першого засідання ЦВК, на якому обговорювалися документи для підготовки та проведення виборів, а також було прийнято ухвалу про роботу міжнародних і національних спостерігачів.

«Ми не обмежуватимемо чисельність складу наглядових місій і не встановлюватимемо будь-які тимчасові обмеження для них», – сказав Микола Лазовік.

За словами голови ЦВК Лідії Єрмошиної, конкретна дата парламентських виборів повинна бути названа до кінця червня. «Ми думаємо, – сказала вона, – що оголошення виборів відбудеться в кінці червня. Дату виборів визначить глава держави своїм указом». Як можливу дату парламентських виборів називають 28 вересня.

### Білорусь: іноземних спостерігачів на парламентських виборах просять говорити російською

Центральна виборча комісія Білорусі рекомендувала іноземним спостерігачам використовувати на парламентських виборах, які відбудуться у вересні, як робочу російську мову. Відповідну пропозицію секретар ЦВК Білорусі Микола Лазовік обговорив на зустрічі в Мінську з керівником офісу Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) Хансом-Йоханом Шмідтом.

Білоруська сторона хоче, щоб робота місії міжнародних спостерігачів на виборах була відкритою, прозорою і виключала секретність.

Опозиція піддала критиці ініціативу ЦВК, відзначивши, що за Конституцією державною мовою є білоруська, і вимога до спостерігачів використовувати на виборах як робочу російську вельми некоректна.

На думку білоруських опозиціонерів, ЦВК намагається таким чином обмежити кількість міжнародних спостерігачів і свідомо створює мовний бар'єр.

### На майбутніх виборах у Молдові вперше запровадять Державний реєстр виборців

На парламентських виборах 2009 року буде вперше впроваджено Державний реєстр виборців, який забезпечить оперативну перевірку рівня участі населення у виборах.

У зв'язку з цим парламент прийняв на засіданні в четвер Концепцію державної автоматизованої інформаційної системи «Вибори» і форму впровадження Державного реєстру виборців.

За словами секретаря Центральної виборчої комісії (ЦВК) Юріє Чокана, електронний реєстр виборців міститиме інформацію про громадян Республіки Молдова, що мають право голосу.

«Його впровадження набагато полегшить виконання процесів, передбачених законодавством про вибори, а також сприятиме швидкому підрахунку результатів голосування відразу після закінчення виборів», – уточнив Чокан.

«На першому етапі електронна система виборців, яка нині знаходиться у веденні Міністерства інформаційного розвитку, буде розроблена на основі даних Державного реєстру населення. Державний реєстр виборців міститиметься у ЦВК, а решта відомств зможе мати до нього доступ тільки в межах доступу до інформації», – підкреслив Чокан.

У зв'язку з цим депутат Думітру Дяків повідомив, що відповідна система дасть змогу не допустити спроби повторного голосування та підвищить якість виборчих списків. Крім того, система дає можливість громадянам брати участь у голосуванні як на території Республіки Молдова, так і за її межами.

Парламентарії відзначили доцільність впровадження електронної системи, яка сприятиме забезпеченню прозорості виборчого процесу.

Для впровадження державної автоматизованої інформаційної системи «Вибори», частиною якої є Державний реєстр виборців, буде виділено близько 33 мільйонів леїв (приблизно 2 мільйони євро), причому дві третини відповідних засобів буде надано зовнішніми донорами.

### Хорст Келер не має наміру залишати президентське крісло

Президент ФРН Хорст Келер /ХДС/ висловив готовність балотуватися на пост глави Німецької держави на другий термін. «Я вирішив наступного року знову виставити свою кандидатуру на пост федерального президента», – сказав 65-річний Хорст Келер.

Келер підкреслив, що він «має намір сприяти процесу змін» у країні. На цей крок його надихнули численні бесіди із співгромадянами. Відповідаючи на запитання про те, чи не боїться він зазнати поразки на виборах, Келер сказав: «Я про це не думаю».

Канцлер Німеччини Ангела Меркель вітала рішення президента ФРН Хорста Келера знову балотуватися на цей пост на президентських виборах в травні 2009 року. «Гадаю, що він дістане широку підтримку», – сказала федеральний канцлер. З її слів, Хорста Келера дуже цінують за його відвертість.

## ЗМІНИ В ЗАКОНОДАВСТВІ

### Президентів Франції урізали термін

Президенти Франції не займатимуть вищій державний пост більше двох п'ятирічних термінів поспіль. Таку поправку до Конституції схвалили депутати Національних зборів Республіки.

«Ніхто не може обиратися на пост президента більше двох разів поспіль», – так сформульовано положення закону в новій редакції.

В історії П'ятої республіки, основи політичної системи якої були закладені Шарлем де Голлем півстоліття тому, термін повноважень глави держави спочатку становив сім років з правом переобрання. Ні сам генерал де Голль, ні наступні президенти не посідали вищу посаду більше двох термінів.

У 2002 році тривалість президентського мандата була скорочена з семи до п'яти років, але можливість переобрання на третє п'ятиліття законом не виключалася.

Жак Ширак також вирішив не порушувати традицію і залишив Єлісейський палац після закінчення другого терміну повноважень, заявивши, що «має намір служити Франції в іншій якості».

Ініціатором останньої реформи став Ніколя Саркозі, що змінив Ширака на президентському посту в травні 2007 року. За пропозицією глави держави комісія з реформування інститутів влади включила пропозицію про обмеження тривалості президентських повноважень до числа конституційних поправок.

### На первинних виборах у США переміг Барак Обама

Перемога Барака Обами на первинних виборах і висунення його єдиним кандидатом у президенти США від Демократичної партії є «неймовірним» досягненням для США, заявила держсекретар Кондоліза Райс.

Вона відзначила, що США є «особливою країною», яка багато що подолала «на шляху до добра». На її думку, висунення темношкірого кандидата на пост глави Білого дому є безумовним доказом того, що вислів «ми – єдина нація» набуває дійсного сенсу.

Барак Обама став першим темношкірим кандидатом у президенти США. Він переміг на попередніх виборах Демократичної партії сенатора від Нью-Йорка екс-першу леді Хіларі Клінтон.

Б. Обама отримав 56% голосів виборців, Х. Клінтон – 44% на первинних виборах в Монтані та Південній Дакоті.

Нагадаємо, раніше повідомлялося, що сенатор Х. Клінтон готова балотуватися на пост віце-президента при кандидатурі від Демократичної партії Б. Обамі на виборах у листопаді 2008 року. Проте остаточне рішення щодо своєї майбутньої політичної долі вона ще не прийняла.

Перемогою Обами скористався і його політичний опонент – Джон Маккейн, який відзначив недоліки чорношкірого кандидата від демократів. За його словами, передвиборні обіцянки сенатора від Іллінойсу – це не «ті зміни, в які повинні вірити американці».

«Він – надзвичайна людина, яка справляє сильне перше враження, проте він не готовий до важких випробувань – кинути виклик своїй партії, ризикуючи почути критику від тих, хто його підтримує, що конче необхідно, аби провести зміни в США. А я готовий до цього», – підкреслив Дж. Маккейн.

## НОВИНИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ВИБОРЧИХ ОРГАНІВ

### У рік парламентських виборів бюджети партій різко зросли

Центральна виборча комісія Російської Федерації опублікувала фінансові звіти партій за 2007 рік. Про доходи і витрати відзвітували всі 15 партій, що зберегли право брати участь у політичному процесі (рік тому їх було 24). В порівнянні з 2006 роком бюджети деяких партій вирости в декілька разів – наприклад, у «Справедливої Росії» і ЛДПР – майже в 4 рази. Це пояснюється тим, що 2007 рік був роком федеральних виборів. Кошти, які партії витрачали на вибори, також враховуються в підсумкових звітах, пояснив член ЦВК Євген Колюшин.

Багатша за всіх «Єдина Росія» – на її рахунок минулого року надійшло 2,1 млрд руб. Основним джерелом фінансування партії є пожертви юридичних осіб (1,02 млрд руб.). Для порівняння: надходження з бюджету становили 113,9 млн руб., а членських внесків зібрали ще менше – 111,6 млн руб. Але в 2006 році основними спонсорами були регіональні фонди підтримки партії, а зараз «єдиноросам» чимало жертвували безпосередньо. Серед спонсорів виявилось особливо багато кондитерів: від 2 млн до 10 млн руб. перерахували «Рот Фронт» і «Червоний Жовтень», шоколадна фабрика «Новосибірська», «Южуралкондитер», ЗАТ «Російський цукор». Фізичні особи поповнили рахунок усього на 11 млн руб.

Велика частина коштів (1,05 млрд руб.) пішла на утримання регіональних відділень. На підготовку і проведення виборів усіх рівнів – лише 371 млн руб. Третя за величиною стаття витрат – утримання керівних органів партії (228 млн руб.). Серед розшифрованих витрат виділяються витрати на охорону (8,6 млн руб.) і соціологічне дослідження (близько 6 млн заробив тільки ВЦДГД).

Бюджети інших партій скромніші. «Справедлива Росія» – 564 млн руб. На відміну від «єдиноросів», на утримання керівних органів пішло більше, ніж на вибори (158 млн руб. проти 90 млн). Річний бюджет ЛДПР становив 547 млн руб. І це єдина парламентська партія, яка витратила на вибори майже все (436 млн руб.). Керівні органи обійшлися ЛДПР усього в 1 млн руб.

Бюджет КПРФ – 462 млн руб., вибори обійшлися в 190 млн, на пропагандистську діяльність витрачено ще 102 млн – не набагато менше, ніж у «єдиноросів» (130 млн руб.). У 6,5 млн руб. обійшлося виготовлення медалей «90 років Жовтневої революції».

Демократи виглядають ще скромнішими: бюджет СПС – 389 млн руб., «Яблука» – 189 млн, «Громадянської сили» – 43 млн. Але якщо СПС майже весь бюджет витратив на вибори і пропаганду, то «Громадянська сила» 25 млн витратила на керівництво і всього 2,2 млн руб. – на вибори.

П'ятірка найсильніших партій збереглася практично в колишньому складі. Але місце «Патріотів Росії» зайняв СПС, бюджет якого виріс більше ніж в 10 разів. Член федеральної політради СПС Борис Надеждін пояснює це активною участю партії у виборах.

### США запросили спостерігачів від ОБСЄ на вибори

США запросили представників держав – учасників Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), а також Парламентської асамблеї ОБСЄ і Бюро з демократичних інститутів і прав людини

(БДПЛ) ОБСЄ взяти участь у спостереженні за президентськими виборами, які відбудуться 4 листопада 2008 року.

Як повідомили в американській місії при ОБСЄ, за прошення спеціально зроблене за сім місяців, щоб «у ПА ОБСЄ і у БДПЛ було достатньо часу для планування і здійснення ефективного спостереження».

«Ми розглядаємо таке запрошення як можливість ще раз продемонструвати прихильність США до виконання зобов'язань у рамках ОБСЄ», – заявила у зв'язку з цим постійний представник США при ОБСЄ Джулія Фінлі.

### **ЦВК РФ не задоволена російським народом, який не готовий вірити виборам**

Центрвиборчком підбив підсумки своєї роботи на виборах. Доповідачеві, членові ЦВК Сяйбшаху Шапієву, дуже сподобалася діяльність власного відомства і не сподобалися громадяни, які мають, на його думку, низьку правову культуру. Сумний висновок підтверджувався таблицею, де наводилися дані соціопитування, замовленого ЦВК. Лише кожен третій росіянин готовий повірити відомству Володимира Чурова, якщо результати виборчих кампаній будуть під сумнівом.

Питання звучало так: «Припустимо, що результати виборів будуть поставлені під сумнів. Чиїм заявам ви передусім повірите?» У січні коментарям ЦВК віддали перевагу 35% респондентів (опитування проводилося ВЦДГД на замовлення Російського центру навчання виборчим технологіям – РЦНВТ). Решта респондентів орієнтувалися на громадські організації, партійців або на спостерігачів. Правда, при цьому кожен третій мав сумніви щодо відповідей.

Крім того, 45% росіян повідомили, що вперше чують прізвище Чурова, і лише 2% добре знають його і стежать за його діяльністю.

Член ЦВК Ігор Борисов засмучений політичною пасивністю громадян, які не можуть сформулювати, що саме їх не влаштовує в проведенні кампаній. «Це тривожний симптом. Ми разом із соціологами не можемо визначити, з якої нової причини виборець перестав ходити на вибори», – зауважив Борисов.

Деякі припущення щодо сумної картини в ЦВК є. «Ми можемо, звичайно, звинуватити в усьому засоби масової інформації, які нас більше критикують, ніж хвалять: число негативних публікацій в 15 разів перевершує позитивні, якщо відкинути нейтральні», – сказав Борисов. Але дійсна причина, на його думку, лежить в іншій площині: правова культура не може бути підвищена в наказовому порядку, над нею необхідно системно працювати, починаючи зі шкільної лави.

Член ЦВК Олена Дубровіна визнала, що «дуже середньо» оцінює роботу з правової культури. «Якби вона була на такому високому рівні, то не було б такої великої кількості скарг про примушення до голосування», – заявила вона колегам. О. Дубровіна висловила також за необхідність виховання громадянської позиції, щоб таким чином викоринити механізм примусового голосування.

Вона нагадала, що довіра до виборів залежить не тільки від правової культури, а й від ситуації в країні, роботи держорганів і виборчої системи в цілому. «Ми повинні однаково підходити до всіх кандидатів і партій», – сказала вона. – На жаль, у нас бувають і абсолютно протилежні рішення виборчих комісій, коли в одних і тих самих ситуаціях ухвалюються абсолютно різні рішення».

*Підготувала  
Інна ПАЦИКІВСЬКА*



# Інформація про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів

*за період з 1 квітня по 30 червня 2008 року\**

Види виборів  Регіони України (області)	Призначені ТВК						Призначені ВРУ				Всього по регіону	
	повторні депутатів місцевих рад		повторні сільських, селищних, міських голів			проміжні депутатів місцевих рад		позачергові сільських, селищних, міських голів, депутатів міських рад				
	селищних рад	сільських рад	міських голів	селищних голів	сільських голів	селищних рад	сільських рад	міських голів	депутатів міських рад	селищних голів		сільських голів
АРК						1				1	2	4
Вінницька											5	5
Волинська							2				2	4
Дніпропетровська								1		1		2
Донецька							5	2			2	9
Житомирська											6	6
Закарпатська											1	1
Запорізька							3				2	5
Івано-Франківська								1			1	2
Київська							1				7	8
Кіровоградська											1	1
Луганська											1	1
Львівська											4	4
Миколаївська											6	6
Одеська							3				3	6
Полтавська						1				1		2
Рівненська											2	2
Сумська							2				1	3
Тернопільська											7	7
Харківська						2	2			1	5	10
Херсонська										2	2	4
Хмельницька								1			2	3
Черкаська							4				1	5
Чернівецька											2	2
Чернігівська										1	5	6
м. Київ								1	1			2
м. Севастополь												0
<b>Всього по державі</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>70</b>	<b>110</b>

*\* Примітка: інформацію підготовлено на підставі постанов Верховної Ради України, відповідних рішень територіальних виборчих комісій, що надійшли до Центральної виборчої комісії, та інформації місцевих рад.*