

**МАТЕРІАЛИ ЗАСІДАННЯ «КРУГЛОГО СТОЛУ»
«РЕСУРСНИЙ ПОТЕНЦІАЛ МІСТ РАЙОННОГО ЗНАЧЕННЯ
У СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ КРАЇНИ»**

14 квітня 2009 р. у Національному інституті стратегічних досліджень відбулося засідання «круглого столу» «Ресурсний потенціал міст районного значення у соціально-економічному розвитку країни».

Міста районного значення відіграють значну роль у формуванні ресурсного потенціалу регіону та країни, що потребує уваги до їх трудових, фінансових, соціальних, економічних, демографічних та культурних ресурсів. Зважаючи на специфіку міст районного значення, основними проблемами ефективного використання наявного ресурсного потенціалу та динамічного соціально-економічного розвитку є наступні:

- значне відставання за основними показниками соціально-економічного розвитку від міст обласного значення;
- неконкурентоспроможна структура економіки;
- недостатність обсягів коштів міських бюджетів для фінансування розвитку міст;
- занепад об'єктів соціальної інфраструктури та житлово-комунального господарства;
- проблеми у сфері управління земельними ресурсами.

Стратегічним напрямом оптимізації використання ресурсного потенціалу міст районного значення є поступове подолання диспропорцій розвитку виробничої та соціальної інфраструктури; показників рівня та якості життя населення цих міст порівняно з населенням обласних центрів та великих міст України. Для вирішення цього завдання першочергового значення набуває розв'язання комплексу проблем, що постали перед містами районного значення.

Для обговорення учасникам «круглого столу» було запропоновано наступні питання:

1. Правовий статус міст районного значення та їх роль у системі адміністративно–територіального устрою України.
2. Ресурсний потенціал міст районного значення та проблеми його використання.
3. Сучасні проблеми житлово–комунального господарства та інфраструктурного забезпечення життєдіяльності мешканців міст районного значення.
4. Шляхи збереження та підвищення ефективності потенціалу міст районного значення.
5. Прояви соціально–економічної кризи у містах районного значення та антикризові заходи на місцях.

У засіданні «круглого столу» взяли участь:

АНТОНЕНКО Віктор Олександрович	Заступник виконавчого директора Асоціації міст України та громад
БАБЕЦЬ Ірина Георгіївна	Докторант відділу стратегій управління регіональним розвитком НІСД
БАТАНОВ Олександр Васильович	Керівник центру місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України
БІЛА Світлана Олексіївна	Завідувач відділу стратегій управління регіональним розвитком НІСД
БОЙКО–БОЙЧУК Олег Вадимович	Голова Консультативного агентства розвитку територій
БУГА Наталія Юріївна	Доцент Первомайського політехнічного інституту Національного університету кораблебудування ім. адмірала Макарова (Миколаївська область)
ВАСИЛЬЄВА Олександра Іллівна	Докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ
ВОРОТІН Валерій Євгенович	Перший заступник директора НІСД – керівник Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України
ГАНУЩАК Юрій Іванович	Директор департаменту реформування місцевого самоврядування Міністерства регіонального розвитку та будівництва України
ГРИЦЯК Наталія Вітіславна	Перший заступник директора НІСД
ДОЦЕНКО Анатолій Іванович	Головний науковий співробітник відділу проблем відтворення людського капіталу РВПСУ НАН України

ДЯЧИШИН Микола Дмитрович	Завідувач відділу аналізу діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Головної Служби регіональної політики Секретаріату Президента України
ЖЕМЕРЕНКО Євгенія Володимирівна	Аспірант відділу стратегій управління регіональним розвитком НІСД
ЖУК В'ячеслав Іванович	Головний спеціаліст відділу стратегій управління регіональним розвитком НІСД
КАЧАЛА Тамара Миколаївна	Проректор з науково–дослідної роботи та міжнародних зв'язків Черкаського державного технологічного університету
КРАВЧЕНКО Леонід Григорович	Міський голова м. Бобринець, Кіровоградської області
КУШНІР Марина Олексіївна	Заступник керівника Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України НІСД
МАКСИМЕНКО Сергій Семенович	Директор Інституту регіональних та євроінтеграційних досліджень «ЄвроРегіо Україна»
МОЗГОВИЙ Артем Анатолійович	Старший науковий співробітник відділу природокористування і збалансованого розвитку Інституту географії НАН України
МОЛОДЦОВ Олександр Володимирович	Начальник інформаційно–аналітичного відділу Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України
НЕМИРОВСЬКИЙ Яків Борисович	Міський голова м. Новомиргород, Кіровоградської області
НОВИЦЬКИЙ Дмитро Юрійович	Начальник департаменту взаємодії з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування Міністерства житлово–комунального господарства України
НОГА Микола Петрович	Міський голова м. Шостка, Сумської області
ПЕТРУК Світлана Леонідівна	Аспірант відділу суспільно–географічних досліджень Інституту географії НАН України
ПОВАР Анатолій Васильович	Міський голова м. Олевськ, Житомирської області
ПОЛТАВЕЦЬ Валентина Дмитрівна	Заступник міського голови м. Українка, Київської області
ПРОВІЗІОН Тетяна Олександрівна	Консультант судді Конституційного Суду України (Кампо В.М.)
СКИБА Марина Валеріївна	Завідувач сектору місцевого самоврядування відділу стратегій управління регіональним розвитком НІСД

СКОРОХОД Олексій Петрович	Старший консультант відділу стратегій управління регіональним розвитком НІСД
ЧЕРНОВА Зоя Олександрівна	Заступник завідувача відділу розвитку регіонів управління регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України
ШЕВЧЕНКО Ольга Валеріївна	Завідувач сектору регіональної політики відділу стратегій управління регіональним розвитком НІСД

Нижче наводяться виступи учасників засідання, викладені за магнітофонним записом та передані до оргкомітету.

ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ

ВОРОТІН Валерій Євгенович

Перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень – керівник Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України

Шановні колеги! Починаємо роботу нашого круглого столу, назва якого – «Ресурсний потенціал міст районного значення у соціально–економічному розвитку країни». Це плановий захід нашого Інституту, підготовлений відділом стратегій управління регіональним розвитком, що безпосередньо займається цією проблематикою. Його завідувач – доктор наук з державного управління, професор Світлана Олексіївна Біла. Маю додати, що Національний інститут стратегічних досліджень разом з філіалами по Україні досить широко досліджує проблеми регіонального розвитку, видає відповідну наукову продукцію з цього напрямку. У кожній щорічній експертній доповіді про підсумки розвитку країни, що готується в рамках Послання Президента України до Верховної Ради України, присутній відповідний розділ про стан регіонів та регіональну політику держави. Також фахівці Інституту приймають участь у оновленні законодавчої бази у сфері управління розвитком регіонів, співпрацюючи при цьому з Міністерством економіки України та Міністерством регіонального розвитку та будівництва України. До таких нормативних актів варто віднести Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року, Концепцію регіональної політики України, проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» тощо.

Крім того, практичним впровадженням досліджень з питань регіонального розвитку стала участь Інституту у розробці довго-

строкової Стратегії економічного та соціального розвитку регіонів, зокрема, Луганської області.

Цей круглий стіл є логічним поєднанням науково–теоретичних та аналітико–практичних інтересів нашого Інституту і певною мірою започатковує розширення сфери регіональних досліджень, оскільки досі, переважно, ми зосереджувались лише на рівні областей.

В основу нашого круглого столу ми намагались закласти декілька позицій, які визначено як питання для обговорення. Зокрема, це правовий статус міст районного значення та їх роль у системі адміністративно–територіального устрою України; ресурсний потенціал міст районного значення та проблеми його використання; сучасні проблеми житлово–комунального господарства та інфраструктурне забезпечення життєдіяльності мешканців міст районного значення; шляхи збереження та підвищення ефективності потенціалу міст районного значення; прояви соціально–економічної кризи у містах районного значення та антикризові заходи на місцях.

Організатори круглого столу представили своє бачення означеної проблематики, оформивши його у робочих матеріалах аналітичної доповіді, яку всі учасники отримали, і до участі у підготовці якої було залучено досить широке коло фахівців.

Показовим моментом розвитку системи державного управління в Україні у 2008 році стала більша концентрація уваги саме на регіональному управлінському рівні; оновлення всієї управлінської системи, розгляд населених пунктів, зокрема, міст, як певних «точок зростання». Це логічна вимога нового рівня розвитку ринкових відносин, що потребує негайного впровадження ряду заходів: удосконалення територіального устрою, наближення управлінських технологій до європейських стандартів, оптимізації фінансових відносин та надання більшої управлінської самостійності органам місцевого самоврядування. У контексті цього ми б хотіли вислухати думку наших учасників, які є фахівцями у сфері місцевого управління та безпосередньо стикаються у своїй щоденній, практичній діяльності з окресленими проблемами.

На початку засідання пропонується надати слово його організаторам для представлення позиції нашого Інституту щодо проблематики розвитку міст районного значення. Професор Біла Світлана Олексіївна, керівник авторського колективу з підготовки аналітичної доповіді.

БІЛА Світлана Олексіївна

Завідувач відділу стратегій управління регіональним розвитком

При підготовці матеріалів аналітичної доповіді «Міста районного значення України: проблеми соціально-економічного розвитку» ми зіткнулися з надзвичайно вагомою, досі не вирішеною проблемою. З одного боку, міста районного значення займають важливе місце в адміністративно-територіальному устрої країни. Так, 280 з 459 українських міст є саме містами районного значення, а на їх території проживає 3 млн. 763 тис. осіб, що складає понад 8 % населення України, або близько 12 % міського населення. Водночас, не дивлячись на наявний демографічний потенціал міст районного значення, їх розвиток супроводжується рядом значних труднощів, пов'язаних, зокрема, з фактичною невизначеністю статусу цих міст та їх місця і ролі в адміністративно-територіальному устрої країни. Йдеться, передусім, про те, що затверджене 12 березня 1981 року Указом Президії Верховної Ради УРСР Положення про порядок розв'язання питань адміністративно-територіального устрою Української РСР у положеннях, що не суперечать Конституції України, є чинним і сьогодні. Відповідно до цього документа до категорії міст районного значення відносяться населені пункти, які мають промислові підприємства, комунальне господарство, мережу соціально-культурних закладів і підприємств побуту, з кількістю населення понад 10 тисяч осіб, з яких не менш, ніж дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей. Водночас, слід визнати, що статус міста районного значення визначається за залишковим принципом. Тобто, фактично його отримують усі міста, що не здобули статусу міста обласного, республіканського значення чи іншого спеціального статусу. Така ситуація характерна для України і нині. Водночас, з розвитком ринкових відносин, на внутрішньому ринку кардинальним чином змінюються умови господарювання, умови використання наявного ресурсного потенціалу міст та селищ. Це, у свою чергу, вимагає чіткої процедури визначення нового місця та нового статусу міст районного значення у новому адміністративно-територіальному устрої України.

Всі міста районного значення в Україні належать до категорії малих міст (з населенням до 50 тис. чоловік), що обумовлює й специфіку їх соціально-економічного розвитку та розвитку об'єктів інфра-

структури. Міста районного значення мають обмежені можливості щодо розширення промислового виробництва, але сприятливі умови для розміщення підприємств соціальної, культурно–побутової, комунальної сфери. Водночас обмеженість виробничої бази викликає й проблеми поповнення місцевих бюджетів. Як вихід з ситуації, що склалася – необхідно розширювати базу оподаткування на місцевому рівні, удосконалювати систему міжбюджетних відносин на рівні міста районного значення – район – область.

З вирішенням проблеми міжбюджетних відносин безпосередньо пов'язано забезпечення головних життєвих функцій та соціальний розвиток міст районного значення. Водночас, це питання загострюється у зв'язку з тим, що у сучасній системі адміністративно–територіального устрою України значна частина міст районного значення є адміністративними центрами районів, що викликає суперечності у розподілі повноважень між керівниками міста і району. Поряд з цим, частина міст районного значення не є центрами відповідних районів. Така неузгодженість ускладнює міжбюджетні відносини та створює додаткові прецеденти для «боротьби» міст районного значення за підвищення свого адміністративного статусу, що логічно збільшить надходження до бюджету міста.

Однією з домінуючих тенденцій сучасного просторового розвитку України є активні процеси урбанізації. Для нашої країни це проявляється у випереджаючому розвитку столиці, обласних центрів та великих промислових міст, які фактично «відтягують» на себе соціально–економічний потенціал та ресурси навколишніх територій. В таких умовах міста районного значення відіграють роль своєрідних «буферів», які забезпечують трудовими та наявними природними ресурсами найближчі великі міста чи центри агломерацій, внаслідок чого поступово спостерігається занепад периферії. Разом з тим, швидкі темпи урбанізації накладають свій відбиток і на міста районного значення.

Невпинно збільшуються витрати на комунальну сферу і послуги ЖКГ, наслідками урбанізації є зростання хронічного та сезонного безробіття у містах районного значення. Поширюються випадки злочинності, зростають захворювання, викликані забрудненням довкілля, техногенними аваріями.

Все це у комплексі вкрай негативно позначається на розвитку міст районного значення та малих міст.

При цьому, міста районного значення, навіть в умовах зростання дефіциту ресурсів, внаслідок специфіки свого територіального розташування традиційно залишаються реальними фінансовими, інфраструктурними, соціальними та культурними центрами для прилеглих сільських територій.

У цьому плані хотілося б ознайомитись з досвідом учасників круглого столу, зокрема, щодо тих інноваційних проєктів, започаткованих у містах районного значення, які спрямовані на розвиток соціально-економічного потенціалу цих міст та прилеглих до них сільських територій.

Безліч проблем пов'язані з перспективами економічного розвитку міст районного значення в умовах фінансової кризи. Передусім, це стосується неконкурентоспроможної структури економіки монофункціональних міст. Так, 111 міст районного значення є монофункціональними, а отже, їх економічний розвиток зосереджено навколо одного-двох містоформуючих підприємств. Відповідно, кризовий стан одного-двох базових для міста підприємств невідворотно позначається і на інших сферах розвитку міста: зростає безробіття, зменшуються надходження до місцевого бюджету, занепадають соціальні об'єкти, що знаходяться на балансі міста, посилюється соціальна напруга, злочинність тощо.

Болючою для України є загроза втрати демографічного потенціалу міст районного значення, що позначається у невпинному скороченні природного та, передусім, міграційного приросту населення у цих містах. Система розселення і територіального розміщення міст районного значення є нераціональною: половина міст районного значення розташована лише у 6 регіонах України. Лідерами за кількістю таких міст є Львівська, Луганська та Донецька області, але чисельність населення багатьох з таких міст не перевищує навіть 5 тисяч осіб.

Занепокоєння викликає стан культурного, інфраструктурного, туристично-рекреаційного потенціалу міст районного значення, який в умовах кризових явищ неминуче зазнає значних втрат.

Надзвичайно гостро перед містами районного значення постають проблеми розвитку об'єктів комунальної власності, житлово-комунального господарства, соціальної та побутової інфраструктури. Для міст районного значення проблеми ЖКГ набувають особливої гостроти. Незадовільним є технічний стан об'єктів ЖКГ.

Невпинно зростають питомі витрати енергоресурсів на утримання міської тепломережі. Хронічно зростають витрати та невраховані витрати у водопровідних міських мережах та тепломережах. Практикою стало нецільове використання амортизаційних відрахувань у сфері ЖКГ тощо. Такий стан, звичайно, обумовлений системною кризою ЖКГ та хронічною нестачею ресурсів на місцевому рівні для виправлення ситуації. Слід зазначити, що часто вирішення проблем ЖКГ може бути здійснено і за рахунок наявних у малих містах ресурсів, за рахунок так званого «організаційного компонента».

Так, створення у містах районного значення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), як свідчить досвід інших міст, значно покращить систему обслуговування ЖКГ та ліквідує практику проплати населення за неіснуючі послуги. Однак цей ресурс, хоча він і не потребує додаткових витрат, задіяно слабо. Фактично, власники житлового фонду, особливо у малих містах, містах районного значення, ще не готові брати на себе всю відповідальність управляти спільним майном та слідкувати за його обслуговуванням.

Слід визнати, що ресурсний потенціал міст районного значення в Україні кардинально різниться, залежно від історичних традицій, специфіки географічного розташування та спеціалізації виробництва того чи іншого міста.

Особливості виробничого, трудового, інвестиційного, фінансового, культурного та ін. потенціалу притаманні містам районного значення залежно від прилягання до центрів систем розселення, залежно від того, чи є ці міста центрами сільськогосподарських районів, адміністративними центрами районів, чи не мають такого статусу; від того, який природний та історико-культурний, рекреаційний та оздоровчий потенціал є на їх території. Великі потенційні можливості в сучасних умовах криються для тих міст районного значення, які отримали статус транспортних вузлів, санаторно-курортних та рекреаційних центрів, історико-архітектурних, культурних та туристичних центрів.

Зважаючи на регіональну специфіку розвитку міст районного значення, до підготовки аналітичної доповіді були залучені фахівці зі Львівської, Черкаської, Житомирської, Миколаївської та інших областей, що дало змогу отримати комплексне бачення локальних проблем розвитку міст районного значення у різних регіонах Укра-

їни; дати об'єктивний аналіз управлінських підходів і досвіду щодо активізації використання їх наявного ресурсного потенціалу та окреслити перспективи подальшого соціально–економічного розвитку таких міст. Ці матеріали, в основному, представлені у Додатках доповіді.

Також у доповіді зроблено спробу інтерпретації іноземного, передусім, європейського досвіду у сфері управління розвитком малих міст та діяльності муніципальних асоціацій для реалізації інтересів комплексного соціально–економічного розвитку малих міст, міст районного значення в умовах України.

В цілому у доповіді, представленій авторським колективом, теоретичні розробки поєднано з аналізом практичних заходів щодо вирішення соціально–економічних проблем розвитку міст районного значення на основі оптимальних шляхів використання наявного ресурсного потенціалу. А подальша дискусія за участю запрошених фахівців, науковців і практиків дозволить нам розробити рекомендації, які будуть оприлюднені та передані до Секретаріату Президента України та профільних міністерств і відомств.

Дякую за увагу!

ВОРОТІН В.С.:

Дякуємо Вам, Світлано Олексіївно, за презентацію доповіді і стисле викладення основних проблем, піднятих у ній. Дійсно, за період незалежності кількість міст в Україні зросла, що підтверджує тезу про посилення процесів урбанізації. При цьому всі міста, що здобули цей статус останнім часом, є малими. Природно, що таким містам дуже складно розвиватись, а надто сьогодні, в період кризи, яка охопила більшість галузей економіки.

Ми відкриті для обговорення означених вище проблем, будемо вдячні за кожен висловлену позицію і врахуємо їх при підготовці розширених матеріалів круглого столу. Це дійсно комплексна проблема — і економічна, і географічна, і юридична, і управлінська. Тому поєднання досвіду наших гостей дозволить нам отримати досить вагомий результат.

Слово має Олег Вадимович Бойко–Бойчук, голова Консультативного агентства розвитку територій.

БОЙКО–БОЙЧУК Олег Вадимович

Голова Консультативного агентства розвитку території

Організатори круглого столу задали нам три відправні точки: місце міст районного значення, ситуація у цих містах і рекомендації. Ситуація у містах районного значення, дійсно, дуже складна, а рівень їх розвитку далекий не лише від оптимальних, а і від мінімально бажаних значень. Але хотілося б зупинитися не на проблемах, а на ролі міст районного значення у розвитку країни і на рекомендаціях щодо посилення цієї ролі.

Очевидно, що проблеми слід вирішувати на загальносистемному рівні, не надто вдаючись до конкретних технологій їх вирішення. Мої дослідження привели мене до висновку, що якраз більше уваги приділяється технологіям, а не глобальним речам, витокам та причинам проблем, які переважно випадають з кола інтересів науковців.

При цьому, якщо побудувати системну модель міста районного значення, то її можна буде з певними корективами застосовувати до різних територій із різною специфікою. А на цій основі — отримувати відповіді на конкретні питання розвитку міста.

Звернімо увагу на місце міст районного значення з точки зору їх впливу на загальну ситуацію, масштабу цього впливу і власне на стан рівня організації самих міст. Наприклад, якщо згадати, що за обсягами надходжень до бюджетів на одну особу населення, обсягами соціальних видатків тощо деякі малі міста у 50 разів поступаються великим містам, то ці параметри явно не відповідають тому місцю, яке реально займають міста районного значення у територіальному устрої. Місто районного значення завжди є «каркасом» для оточуючих сіл. Оскільки практично кожен район має такий центр, можна сміливо стверджувати, що міста районного значення є каркасом для всієї сільської території. З роллю такого каркаса більшість міст районного значення не справляються, але відмовитись від цієї ролі з об'єктивних причин вони не в змозі. Це є першим протиріччям, яке вимагає принципової зміни ставлення до такого міста.

Сьогодні практично жоден соціальний стандарт у містах районного значення не виконується, тому навіть мінімальний обсяг потреб мешканців, а особливо, соціально незахищених категорій, задовольнити вкрай складно.

На цих кількох прикладах можна оцінити всю глибину проблем, які мають місце. З одного боку, міста районного значення найбільш наближені до сільської місцевості, з її природним і продовольчим потенціалом; мають порівняно стабільну криміногенну ситуацію, комфортний ритм життя тощо. Такі міста мають об'єктивно бути своєрідним природним ареалом для розвитку прилеглих територій, найпершим акумулятором їх ресурсів. Натомість, практично по кожному з цих напрямів мале місто не виконує своєї ролі. Більш того, негативна динаміка, на мою думку, набирає обертів. Це пов'язано із втратою демографічного потенціалу, погіршенням екологічної ситуації тощо.

Ситуація навколо розвитку малих міст в Україні багато в чому резонує з європейським досвідом локального розвитку. Головним здобутком цього досвіду є те, що локальний розвиток є стрижнем національної політики європейської держави. При цьому задекларований Україною європейський курс фактично означає, що наша країна має взяти за основу для себе ці базові засади європейської політики локального розвитку і визнати мале місто стрижнем своєї політики територіального розвитку. Якщо ж порівняти діючі в Україні підходи з означеним європейським принципом, побачимо, що вони кардинально різняться.

Тому необхідно відійти від аналізу всього багатоманіття проблем, які постали перед містами районного значення, селищами міського типу, яких в Україні разом близько тисячі, кожне зі своєю специфікою і перешкодами розвитку. Проблеми мають розглядатися в своїх причинах, узагальнюватись, і зрештою мають бути розроблені принципи їх вирішення. А головною метою впровадження нових стандартів та європейського досвіду має бути підвищення добробуту мешканців.

Дякую за увагу!

МАКСИМЕНКО Сергій Семенович

Директор Інституту регіональних та євроінтеграційних досліджень «ЄвроРегіо Україна»

На мою думку, якщо говорити про моделі, продовжуючи тезу попереднього доповідача, то їх розробка і впровадження має відбу-

ватись на основі попереднього досвіду, з максимальним ретроспективним аналізом. Але модель може виявитись надто інертною, просто запізнитись і стати застарілою для нових умов. Тому постійний моніторинг ситуації у містах районного значення дуже потрібен. І, дійсно, цікаво почути, як оцінюють ситуацію присутні тут практики: міські голови, їх заступники, посадовці місцевих органів влади.

Тема, обрана Національним інститутом стратегічних досліджень, є більш ніж актуальною. Вдалим також є започаткований підхід стосовно залучення до дискусії і дослідників, і практиків.

Особисто мій внесок у цю колективну аналітичну роботу стосувався розвитку муніципальних асоціацій як інструмента відстоювання інтересів громад і підвищення якості публічних послуг. В Україні існує декілька таких асоціацій, деякі з них мають досить тривалу історію в контексті муніципального руху в нашій країні. Їх діяльність дає свої результати, логічним наслідком якої став президентський законопроект «Про діяльність муніципальних асоціацій в Україні», який знаходиться на розгляді Верховної Ради України. І в ньому якраз і наголошується на важливості залучення, у руслі європейського досвіду, до управління державою громад і їх об'єднань як найближчих до людини осередків влади. Цей законопроект визначає принципи взаємовідносин центральної влади і місцевого самоврядування та чіткі механізми здійснення такої співпраці. Окреслені в ньому засади в цілому відповідають європейським принципам, закладеним у Хартії місцевого самоврядування, яку ратифікувала Україна.

З іншого боку, окремі напрями розвитку муніципальних асоціацій мають бути інтенсифіковані. Так, наприклад, додатково до лобістських інструментів муніципальних асоціацій (участь у законотворчій діяльності, бюджетному процесі тощо) може бути використана міжмуніципальна співпраця, просування ідей асоціацій, що могло б мати суттєве значення, зокрема, для малих міст. Такі міста у першу чергу мають спробувати вирішити свої проблеми через об'єднання зусиль і ресурсів. Цікаво було б дізнатися, чи є взагалі такі спроби з боку міст районного значення?

Міжмуніципальна співпраця може бути організована не лише на рівні обміну досвідом, але й у формах конкретних спільних проєктів (надання послуг або розвиток інфраструктури). Така співпраця між окремими територіальними громадами чи їх асоціаціями могла б лягти в основу майбутньої адміністративно-територіальної ре-

форми в частині оцінки власної спроможності громад, дослідження необхідності їх укрупнення для ефективного надання послуг тощо.

Дякую за увагу!

ВОРОТІН В.С.:

Дякую за Вашу позицію, яка є важливою для нашого круглого столу, оскільки більшість малих міст схильні до саморозвитку, ґрунтуючись виключно на власних ресурсах, але могли б отримати й додатковий ефект від об'єднання зусиль.

Слово має заступник виконавчого директора Асоціації міст України та громад Віктор Олександрович Антоненко.

АНТОНЕНКО Віктор Олександрович

Заступник виконавчого директора Асоціації міст України та громад

Хочу ще раз подякувати Національному інституту стратегічних досліджень за підняту проблематику дискусії. Зазначу, що Асоціація міст України та громад виступила ініціатором згаданого законопроекту про діяльність муніципальних асоціацій. Наразі він пройшов перше читання і вже тривалий час знаходиться на доопрацюванні.

Стосовно правового статусу міст районного значення. Кожного року ми стикаємось все з більшою кількістю проблем, що зможуть підтвердити присутні тут міські голови. З року в рік органам місцевого самоврядування працювати все важче. Міста районного значення не мають визначених законом повноважень, наприклад, щодо взаємодії з районними адміністраціями, що є причиною постійних суперечок. Також практично відсутні повноваження у фінансовій та бюджетній сферах. Всі потреби міст районного значення фінансуються за залишковим принципом лише після фінансування районних потреб. Надзвичайно багато проблем існує у сфері земельних відносин, повноваження не розмежовано, рішення приймаються суперечливі і постійно оскаржуються.

Проте найбільшою проблемою у сфері ресурсного потенціалу міст районного значення є, безумовно, проблема бюджетів. Наша держава могла б формувати бюджети цих 280 міст окремо, а не у

розрізі районів. Міністерство фінансів має всі можливості для врахування потреб міст районного значення на основі звернень міських голів тощо. Всупереч принципам децентралізації, повноважень у органів місцевого самоврядування стає все менше, фактично, порушуються конституційні норми про територіальну рівність забезпечення нагальних потреб людини.

Так, міста районного значення мають середній розмір бюджетних надходжень на одну особу 200–300 грн.; міста обласного значення – від 2000 до 6000 грн. Різниця складає десятки разів. Наприклад, видатки на освіту. У містах районного значення – від 70 до 150 грн.; обласного значення 400–800 грн. Охорона здоров'я – від 0,1 грн. на особу (місто районного значення) до 270–670 грн. (обласного значення), різниця складає тисячі разів.

На моє переконання, необхідно глобально вирішувати питання і переходити до фінансування міст районного значення за рахунок окремих бюджетів, розмежування повноважень на регіональному рівні тощо. Прийнятий Державний бюджет зі зменшеним обсягом фінансування місцевого самоврядування є причиною низки проблем на місцевому рівні, пов'язаних зі збільшенням безробіття, зупинкою підприємств і подальшим скороченням (на 50–60 %) податкових надходжень, внаслідок чого місцеві бюджети опиняться у ще більш скрутному становищі. Через кілька місяців під загрозою може опинитись сама діяльність органів місцевого самоврядування через відсутність коштів навіть для виплати заробітних плат посадовим особам цих органів. Якщо у минулому році обсяг захищених статей становив 70–73 %, то вже у цьому – понад 80 %, але надходження суттєво скоротились, і резерви наповнення бюджетів вже вичерпано (наприклад, за рахунок продажу майна чи землі).

Безпосередньо з проблемою наповнення бюджетів пов'язані проблеми розвитку житлово-комунального господарства. Основним завданням керівників міста у цій площині завжди є підготовка міста до опалювального сезону, його виконання не завершується ніколи, зважаючи на катастрофічно малий обсяг ресурсів. Для цього необхідна спеціальна державна програма, мають бути виділені кошти, прийняті відповідні програми на рівні облдержадміністрацій. Лише це дасть змогу розробити, прийняти і профінансувати відповідні програми житлово-комунального господарства у містах районного значення чи інших населених пунктах. Така практика сьогодні відсутня.

На всіх нарадах Асоціація міст України та громад піднімає питання про загрози зриву підготовки до наступного опалювального сезону і, відповідно, безперервного надання житлово-комунальних послуг. Тому Асоціацією розроблено низку законодавчих пропозицій щодо вирішення ситуації. Наприклад, це стосується змін до Бюджетного кодексу щодо збільшення частки місцевих податків і зборів з сьогоднішніх 2–4 %. Європейський досвід демонструє цей показник у розмірі 30–40, іноді 60 %, що дає можливість збалансувати місцеві бюджети. Делеговані повноваження мають фінансуватись у повному обсязі. Має бути змінено місцеві податки і збори та залишено у розпорядженні комунальних підприємств ПДВ для створення резерву коштів для підготовки до опалювального сезону.

Проблем у цій сфері чимало, але Асоціація міст України та громад веде постійну роботу з міністерствами і відомствами, прагнучи налагодити партнерські відносини з метою вирішення проблем міст і забезпечення достойного рівня життя їх мешканців.

Дякую за увагу!

НЕМИРОВСЬКИЙ Яків Борисович

Міський голова м.Новомиргород, Кіровоградської області

Я хочу сказати декілька слів як представник малого міста. У місті Новомиргород мешкає 14 тисяч жителів. Але проблеми, які виникають у нас, стосуються і всіх подібних міст України. Тому засідання цього круглого столу є стратегічним. Якщо держава планує розвиток України, то стратегія розвитку повинна складатись з стратегій розвитку малих міст, які мають бути фундаментом загальнодержавної системи устрою.

Як вірно зазначив попередній доповідач, ми маємо великі проблеми з бюджетом. Але наше місто проблем з бюджетом не має. Чому? Тому що в нас криза була і в минулому, і в позаминулому роках. Якщо подивитись на виконання бюджету, то він перевиконується порівняно з минулим роком. Податок на прибуток фізичних осіб не зменшився, а навіть виріс. Ми у цій кризі знаходимось постійно. Не дивуємось. Звикли. Намагаємось вижити.

Є ще одна особливість. Кількісний штат виконкомів міськрад затверджує Кабінет Міністрів. У Новомиргородській міськраді пра-

цює 10 – 11 осіб. Ми постійно стикаємось з людьми і не маємо 200 осіб, за спинами яких можна сховатись. Ми на передовій у боротьбі із проблемами міста. Тому ми звикли покладатись лише на власні сили і намагаємось виконувати бюджет. Намагаємось надавати нашим громадянам відповідні послуги.

Хотів би сказати декілька слів про інфраструктурне забезпечення послугами ЖКГ. Як правило, у кожному населеному пункті є комунальне підприємство, яке залишилось у спадок ще з радянських часів. Ці підприємства до 90-х років майже повністю дотувались з боку держави. Жителі сплачували приблизно 12 – 14 % від вартості житлово-комунальних послуг. Намагання перевести цю систему на ринкові відносини не дає результату. Основна причина – у тому, що ніхто не хоче помічати проблеми каналізації та опалення. Кажуть – то проблеми комунальників. Але як вони можуть вирішити ці проблеми, коли їх тарифи є економічно не обґрунтованими?

Тільки у 2007 році почали розглядати питання про економічне обґрунтування тарифів. Як можна надавати якісні послуги, якщо тарифи забезпечують лише до 40 % собівартості цих послуг? Відповідно і послуги надаються абияк – неякісно і не у повному обсязі. Тому основною причиною проблем ЖКГ є проблема відсутності економічно обґрунтованих тарифів.

Звідки береться ця проблема? Її витoki лежать у популізмі депутатів. Якщо цим займається депутатський корпус, який вважає, що захищає інтереси народу, зменшуючи на декілька відсотків ціну на воду, на каналізацію, то ми опиняємось у іншій, страшній ситуації, коли цю воду починаємо подавати по часово. Правильно зазначив пан Антоненко. Багато проблем міст витікають з економічно необґрунтованих тарифів на послуги, і насамперед – на послуги ЖКГ. Сьогодні ми не спроможні надавати якісні послуги. Тому основний шлях до вирішення цієї проблеми – це встановлення економічно обґрунтованих тарифів.

Необхідно створити єдиний державний механізм, алгоритм ціноутворення на послуги ЖКГ. Єдиний для всіх міст. Але кожне місто має свої особливості, і тому кожне місто буде мати свій тариф. Повинен бути контролюючий орган (комісія з ціноутворення чи Антимонопольний комітет). Саме такими методами можна позбутись популізму. Чому народ сприймає цей популізм? Якщо тарифи

високі, то всі вважають, що їх треба знизити, але ніхто не думає про те, що ЖКГ завтра буде повністю зруйновано. Люди не будуть отримувати зарплату, вода не буде подаватись, водовідведення не буде функціонувати, послуги не будуть надаватись. Всім потрібно тільки знизити тарифи, а про те, що буде завтра, ніхто не думає. Цим користуються депутати. Особливо місцевих рад. Особливо після того, як їх було обрано за закритими списками. Поки у ради приходили фахівці, вони ще розуміли ці проблеми, а зараз виходить, що мер поганий, пропонує високі тарифи, і його треба зняти, а депутати – хороші. От і виходить незрозуміло що.

Для вирішення цієї проблеми є пропозиція Асоціації міст України і громад, яка пропонує ПДВ залишати у складі тарифу. Ви ж зрозумійте, комунальне підприємство купує матеріали, енергоносії, у вартість яких вже закладено ПДВ. Виходить, що народ платить подвійну ставку ПДВ: спочатку на тариф, а потім на послуги. Навіщо це робити?

Була непогана ідея – переходу на єдиний податок для комунальних підприємств. Зараз це заборонили. Комунальне підприємство, незалежно від частки державних акцій в цьому підприємстві, не має права переходити на єдиний податок, який передбачає або 6 % + ПДВ або 10 % без ПДВ. Отже, кожне підприємство має вибір у цьому питанні.

Одними фінансовими методами неможливо підвищити рівень надання послуг ЖКГ. Необхідна допомога держави. За роки незалежності каналізація та інша інфраструктура ЖКГ прийшли у непридатний стан. У малих містах грошей на оновлення немає. Виходить патова ситуація. Якщо б розподілити державні дотації за певними критеріями, то ЖКГ, можливо, і отримало б шанс на «нове життя». У 2007 році працювала нормальна схема, до системи ЖКГ надходили субвенції.

Міжбюджетні відносини – це наступний камінь суперечностей. Наше місто от вже два роки не отримує ні копійки з державного бюджету ані на оновлення ЖКГ, ані на підтримку дитячих закладів. А на 2009 рік заплановано Указ Президента України щодо забезпечення дитячими закладами та зняття черг щодо вступу до них. У нашому місті така проблема існує.

Не вистачає дитсадків. Про це відомо і районній, і обласній владі. Ми просимо допомоги. До того ж нам не потрібно будувати

нове приміщення. Нам КСП передало двоповерховий будинок для створення дитсадка. Але його треба оновити. У міському бюджеті на це немає коштів. То допоможіть, надайте допомогу. Це ж Указ Президента!

Тут присутні представники Секретаріату Президента України. Отже, зверніть увагу. Укази видаються для того, щоб їх виконували. У першому пункті Указу зазначено: місцевим органами влади зробити дитячі майданчики – ми зробили за свої кошти. У другому пункті – зняти черги з дитсадків за рахунок обласних бюджетів. Але цього не робиться.

ВОРОТІН В.С.:

Дякую, Якове Борисовичу, за ваш слушний виступ.

У складі Національного інституту стратегічних досліджень функціонує Центр нормопроектного забезпечення діяльності Президента України, фахівці якого готові надати допомогу, підготувати експертні оцінки тим проектам нормативних актів, які зможуть допомогти у вашій роботі. Ми маємо позитивний досвід такої співпраці. Центр неодноразово брав участь у таких проектах і вносив пропозиції Президенту України, який завжди відкликається на гострі проблеми суспільства та намагається сприяти їх вирішенню.

Я із задоволенням надаю слово директору департаменту місцевого самоврядування та адміністративно-територіального реформування Міністерства регіонального розвитку та будівництва України Юрію Ганущаку.

ГАНУЩАК Юрій Іванович

Керівник департаменту реформування місцевого самоврядування Міністерства регіонального розвитку та будівництва України

Давайте подивимось на загальноєвропейські тенденції. Понад 20 % населення Європи проживає у сільській місцевості, 4 – 6 % працює у сільському господарстві. Питання – де решта населення? Відповідь – працюють у містах. Переважна більшість.

Адміністративно-територіальна одиниця не занепадає, якщо вона має понад 20 тис. населення. У Європейській статистичній сис-

темі склались наступні види адміністративно – територіальних одиниць: до 20 тисяч населення і понад 20 тисяч. І от ті, що понад 20 тисяч, спроможні самостійно розвиватись без дотацій з боку держави.

Що відбувається в Україні? Для України характерним є такий адміністративно – територіальний устрій, який я називаю «булка з родзинками». Тобто, ми маємо міста обласного значення, які більш-менш нормально існують. Навколо них «крутиться» район в цілому. Є міста районного значення. Район без міста обласного значення – це також невеличка «булка з родзинками». Там два рівні влади: районна державна адміністрація і сільські ради. Я у свій час дуже добре міркував над Законом України «Про Бюджетний кодекс України» та над Законом України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань». Трансферти для міст районного значення йдуть по дуже жорсткій формулі. Практично люфтів для районів майже немає. Тому звинувачувати райони у тому, що вони обділяють міста районного значення, приймають необ'єктивні рішення, не можна. Я у цьому впевнений, тому що сам розробляв цю формулу. Вона працює, і на неї нарікань майже немає. Нарікання є щодо нестачі ресурсів. Грошей не вистачає незалежно від того, яка причина – чи необ'єктивне рішення приймає район, чи Мінфін. Але спрацьовує правило, що собака кидається на палку, а не на того, хто тримає цю палку.

Отже, для міст районного значення райдержадміністрації виступають своєрідним «жупелом». В принципі, це логічно. Райдержадміністрації перекривають повноваження. Виникає питання – чия влада більша? Є вихід. Давайте станемо містом обласного значення. Непогане рішення. Більше сотні міст з часів незалежності України вже отримали такий статус. І, в принципі, частково вирішили свої проблеми. Але існуюча сьогодні криза оголила ті недоліки, через які все ще не вирішується більшість проблем, з якими постійно стикаються міста.

Найбільша проблема – це проблема економіки міста. Так, монофункціональні міста, економіка яких орієнтована на одне підприємство, мають великі загрози для розвитку. У Донецькій області у місті обласного значення закрили шахту, яка була містоутворюючим підприємством, і місто занепадає.

Наступна проблема. Подивимось на ситуацію. Ось район, який більш-менш забезпечує життєдіяльність не лише міста, він турбу-

ється й про навколишні села. За недоліки б'ють район. Ніхто бити місто районного значення за ці села не буде. Тому, коли ми забираємо місто, яке є бюджетоутворюючим для району, хто буде працювати на села? Це проблема.

Ось ще одна проблема. Місто районного значення отримало статус обласного значення. Наприклад, Харківська або Сумська області, міста Лебедин чи Охтирка. Подивимось, що з ними сталося. Від того, що місто отримало статус міста обласного значення, чи перестали люди з навколишніх сіл приїжджати до нього, щоб скористатись послугами лікарні чи іншими послугами міста? Ні! Тобто місто отримало фінансування тільки для жителів міста обласного значення, а послугами користується весь район. Це доведено практикою. Краще з того, що вони зробили – це утворили ТМО. Район і місто об'єднали свої ресурси.

Чи перестають люди з сіл користуватись послугами шкіл у містах, особливо після введення незалежного тестування? Що б ми не казали, що б не казали політики, а батько везе дитину туди, де дають гарну освіту. Оцінювання того, як готують дітей у школах, показало, що може вижити лише та школа, в якій працює хороший вчитель і яка дає дійсно хороші знання; де нормальна наповненість класів, де організовано перевезення дітей до школи.

Звідси висновок. Потрібно якнайшвидше відійти від політики «булки з родзинками» і перейти до системи адміністративно-територіального устрою країни за суцільним, тотальним принципом. Тобто утворювати громади навколо центрів економічної діяльності. Основний фактор – це зони впливу відповідного міста. Це радіус 10 км від селища, 15 від міста, 30 км від обласного центру. Що це дасть? Це практично дозволяє зав'язати економічну життєдіяльність людей, які проживають на цій території, на один бюджет. При цьому майже всі громади переходять у розряд таких, що матимуть понад 20 тис. населення. Щоб бути точним – 75 % громад будуть мати понад 20 тис. населення. Решта 25 % будуть суто сільськими утвореннями (це там, де немає іншого центру). А інакше – все перетвориться на пустелю.

Цим шляхом пройшла майже вся Європа. Мені відома лише одна країна, яка не може здійснити таку реформу – це Франція, тому що вона занадто рано ввела податок на нерухомість. Через це з кожним роком обезлюднює географічний центр Франції, йде невпинна де-

градація сіл та селищ. Одна з останніх європейських країн, яка провела реформу за тією ж системою, про яку я розповідаю – це Великобританія. При чому у них в Законі чітко прописано, що віднині «city» як поселення адміністративного значення втрачає свій зміст і розглядається лише у історичному значенні. А адміністративно – це територія, яка контролюється містом і має зону впливу.

Чим швидше ми проведемо такі реформи, тим краще. Це потрібно популяризувати. При цьому зникає двовладдя. Держадміністрація виходить на більш високий рівень і займається функціями контролю, або ж суто державними функціями. Наприклад, соціальний захист. Сподіваюсь, у цьому залі ніхто не буде сперечатись, що соціальний захист – це суто державна функція, і аж ніяк не самоврядна. Йдеться про надання допомоги породіллі, чи про щось інше, на що місцева влада абсолютно не впливає.

У сучасних умовах зростають шанси виграти в «гонці за лідером» за обставин, коли конкуренція є справедливою. Тобто конкуренція спостерігається між великими містами на рівні великих громад; між містами середньої ланки і селами. Конкурентна перевага великих міст – це розвинена інфраструктура. Конкурентна перевага середніх міст і сіл – це низька ціна товарів і дешева робоча сила. І тут ніхто не знає, хто переможе. Але під цю боротьбу підводиться одна основа – територія. Саме територія, просторова основа є базою для розвитку. Тому що нинішня ситуація із межею забудови стримує розвиток. В цій ситуації «задихаються» і великі міста, і маленькі, і обласного значення, і районного. Тому що саме оці межі забудови, Бойко–Бойчук чітко про це сказав, не дають вийти громаді з цього зашморгу. З точки зору урбаністики – це взагалі смерть. Коли депутати з села за безцінь продають землі під приватні садиби, для урбаністики ці землі вмерли. Для екології – тим паче. Так як з точки зору аерації повинні бути території, що оновлюються. 400 квадратних кілометрів – це та територія, що має контролюватись єдиним органом управління. Це те, що закладено у громадах.

Може, хтось буде вважати мене «кремлівським мрійником», але ми вже провели на добрій половині території України семінари, після яких керівники районів молять нас робити ці реформи якомога швидше. Тому що ситуація 2004 року кардинально різниться від ситуації 2009 року. Десятки сіл стерто з лиця землі. На черзі – малі міста. Єдиний спосіб для виживання – це концентрація капіталів

і управління. І представники місцевої влади погоджуються із цим. Моделюванням майбутнього розвитку зайняті практично всі області, окрім двох – АР Крим та Донецької області. У 19 областях вже повністю завершено цей процес. На підході ще декілька.

Тепер практичні речі. Ми виходимо з того, що міста, які бажають отримати статус міст обласного значення, позбуваються зайвої надбудови, але мають при цьому взяти на свій баланс навколишні села. Звичайно, я розумію, коли міські голови запитують: «Чому ми повинні брати цих «паразитів»? Але по іншому не буде. Тому що хтось все ж мусить на себе це взяти. У іншому випадку цим буде займатись район. Але питання – скільки взяти? І ось тут у нагоді стає схема планування, яку розробила область. Звертайтеся до неї, беріть цю схему, працюйте по нинішній схемі і нинішньому законодавству. Так, воно погане, але іншого немає. Беріть і вдосконалюйте. Переконуйте сільських голів.

Так, звичайно, невеликі міста, де ще залишилось що продавати, будуть сперечатись. Тому що краще бути бідним і голодним, ніж допомогти своїм сусідам. Тому що їм платять зарплату з районного бюджету, який наповнюється за рахунок таких міст. Тому що я точно знаю, звідки беруться ці гроші. Тому що у вас працює 11 чоловік, і ви забезпечуєте 14 тис. населення. А нормативи для сільської ради – це від 3 – 4 чоловік, а іноді доходить і до 7 осіб, залежно від кількості жителів. Що сільська рада 200 чоловік, що сільська рада 3 тис. чоловік – там 3 – 5 і тут 4 – 5. Тобто, по суті, це вони забирають у вас гроші.

Я б хотів, щоб ви дуже уважно розглянули наші пропозиції по цьому питанню. Вони вирішують багато проблем, у тому числі й щодо формування бюджетів.

Одна маленька деталь. Якщо ви думаєте, що зміною до Бюджетного кодексу можна вирішити проблему, то ви дуже помиляєтесь. Це я вам кажу як людина, яка розробляла цей кодекс. Зверніть увагу, Мінфін повністю знімає з себе відповідальність за розрахунок по трансфертах у такій складовій, як капітальні видатки. А тепер я б хотів почути, яка сума податку на прибуток збирається у вашому місті, і скільки у великому місті. Диспропорції будуть страшні. Величезні. Тому повинні бути схеми вирівнювання.

Маленькі міста забезпечують великі, де зареєстровані відповідні юридичні адреси, людськими та іншими ресурсами і надходженнями, але у них все ж залишаються ті надходження, які неможливо в принципі вивести за межі місцевих бюджетів. Але з урахуванням

того, що народ переходить на єдину систему оподаткування, джерел для надходжень може взагалі не залишитись. Тому я й закликаю вас не шукати панацею у змінах до Бюджетного кодексу. Від цього виграють тільки великі міста і розвинені регіони. Різниця між Тернопільською областю і Дніпропетровською — 15 мільйонів проти 500 мільйонів надходжень. А Мінфін зніме з себе «головний біль» по всій Україні, тому що рівно на цю суму буде знята складова, яка має назву – «розрахунки трансфертів».

ВОРОТІН В.С.:

Дякуємо, Юрію Івановичу, за ваш чудовий виступ! Вважаю, що всі ми багато робимо для вирішення означених вами питань. Йдеться і про Закон «Про засади державної регіональної політики», і про інші нормативно – правові акти. Але та проблема, яку ви підняли, – розмежування повноважень – потребує негайного вирішення. Також це стосується й інших проблем. Серед них і питання призначення голів місцевих адміністрацій.

Я із задоволенням надаю слово Миколі Дмитровичу Дячишину – завідувачу відділу аналізу діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Головної Служби регіональної політики Секретаріату Президента України. Будь ласка.

ДЯЧИШИН Микола Дмитрович

Завідувач відділу аналізу діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Головної Служби регіональної політики Секретаріату Президента України

Шановні колеги! Я хотів би, у продовження виступу Юрія Ганущака, зазначити: що б ми не розглядали і не дивились, як вирішити проблеми міст районного значення, все одно будемо повертатись до питання адміністративно – територіальної реформи. Тому я б хотів на конкретних прикладах довести, чому саме так.

Перше, на чому я б хотів зупинитись, – це існування інфраструктури. Шановні колеги, якщо не буде інфраструктури у місті районного значення, не буде нормального водо-, електропостачання, не буде нормальної каналізації чи очисних споруд – жоден інвестор не

прийде. Бо це дуже просто – інвестор приходить для того, щоб заробляти гроші. А якщо він приходить в район, а йому ставлять умову побудувати очисні споруди – він просто йде.

На прикладі можу це показати. Всім відомі Яворівський та Мостицький райони. У Яворівському районі вдало використали ту інфраструктуру, що залишилась після Яворівського об'єднання «Сірка». На цій базі вони побудували біля 90 приватних підприємств. І промислової продукції у минулому році було вироблено на суму понад 1,5 мільярди гривень.

З іншого боку, у Мостицькому районі неможливо цього зробити. Бо будь-який інвестор, який з'являється, одразу ж отримує від контролюючих органів (таких як санепідемстанція та інших) жорсткі технічні умови, що вимагають додаткових витрат, а отже, йому дуже не вигідно розпочинати тут справу. Це змушує інвесторів шукати інші місця для вкладання грошей. Який висновок ми можемо зробити? На місцях має бути забезпечено будівництво елементарних інфраструктурних об'єктів – функціонування очисних споруд, нормальне електропостачання.

Мені пригадується приказка про те, як двом сусідам дали гроші і сказали – «беріть і заробляйте». Перший побудував велику хату, а потім сидів і дивився, як росте навколо неї трава, а другий побудував теплицю. Посадив щось, виростив врожай, восени продав, заробив грошей і побудував ще більшу хату. Так само і тут. Поки ми не забезпечимо елементарні умови для того, щоб запросити інвестора, – до тих пір справи не буде.

По-друге. Величезна роль у всіх проектах належить особистості, людському фактору. Якщо голова міста – особистість, він багато чого може зробити. Як приклад – місто Костопіль. Пана Євгена обирають там вже 4 рази підряд. Це людина, яка надзвичайно гарно може виступати та працювати. Населення там зросло на 6 тисяч у той час, коли повсюди зменшується. Збільшуються і надходження до місцевого бюджету. Він ще у 2000 році першим привіз з Європи асфальтоукладач. Дві області його позичають, а місто на цьому заробляє. Але є й інші люди, яким в принципі достатньо того, що вони займаються своїми політичними проєктами. А у проблемах вони кивають на державу і скаржаться, що держава їм нічого не дає.

Чому я так кажу? Тому що успіх прийде лише тоді, коли заробить місто, коли буде у місті розвиватись бізнес. А голова міста

має сприяти цьому та знайти можливість поставити бізнес у рамки, якщо будуть порушуватись закони.

По-третє. Я.Б.Немировський розповідав про проблеми ЖКГ, що немає коштів на його розвиток та ін. Так у тому ж Яворівському районі, де 2 міста і 3 селища, виявляється, у місті Новояворівську преференції надали представнику приватного бізнесу для того, щоб постачати теплу воду й замінити трубопровід. В результаті, сьогодні у місті повністю оновлено тепломережу. Бізнес йде туди, де створюють умови для його розвитку.

Я нещодавно повернувся з міста Новояворівськ. До речі, там нещодавно побудували і льодовий палац за приватні кошти. Тому що знають, що на цьому можна робити бізнес і можна розвиватись. Отже, багато що залежить від особистості. Від того, наскільки голова буде радіти за своє місто, і наскільки він буде докладати зусиль, щоб місто розвивалось.

Наступне. Серед населення зовсім не проводиться роз'яснювальна робота щодо необхідності розбудови нових підприємств. Якщо буде щось будуватись, то і люди будуть жити. Вам відомо, що у будь якому райцентрі, якщо починає будуватись найменший завод чи фабрика, знайдеться 5 – 10 осіб, які почнуть скаржитись, що це не потрібно, що це буде заважати їх життю та інше. Навіть «Бейкер-Україна», маленьке підприємство, що виробляє вафельні стаканчики, мало проблеми. Політична партія вивела людей, які перекрили дорогу, протестуючи проти будівництва цього підприємства. А людям навіщо воно потрібно, коли можна мати районний бюджет, який прийде з Києва по розрахунку? Таким чином, той, хто працює і дбає про своє місто, мусить ділитись з бідним, який нічого не виробляє і від якого не має жодного зиску.

Отже, є дуже багато складових успішного розвитку міст районного значення, але всі вони приводять нас до адміністративно-територіальної реформи. Не повинно бути таких ситуацій, коли хтось не хоче самостійно розвиватись, а чекає на дотації; ситуацій, коли з міста, що розвивається, знімають дотації і віддають їх на потреби територій, що перебувають у стані стагнації, для підтримки їх стану. У кінцевому результаті ні там немає коштів на розвиток інфраструктури, шкіл, закладів культури, ні там.

Як каже Юрій Іванович, якщо буде адміністративно – територіальна реформа, якщо будуть дієздатні адміністративні одиниці, то буде і бюджет. А як можна сьогодні залишити старі принципи

формування селищного бюджету, якщо у селі не залишилось нічого бюджетоутворюючого? Потрібно мати той «казан», який можна буде розподіляти.

Дуже гарно, що ми маємо аналіз. Але потрібно знати, що робити. Що потрібно робити Мінрегіонбуду. Можливо, варто спочатку розбудувати інфраструктуру. Зрозуміло, що і соціальне житло будувати потрібно, і все інше. Але спочатку потрібно виробити пріоритети.

ВОРОТІН В.С.:

Дякуємо Миколо Дмитровичу, є правда в Ваших словах. Я нещодавно був у Норвегії, Швеції, де ми переймали зарубіжний досвід управління на місцевому рівні. Деякі моделі, механізми управління місцевим розвитком можуть бути корисними і для України. Я впевнений, що і наш круглий стіл дасть певний поштовх у цій справі.

Із задоволенням надаємо слово Полтавець Валентині Дмитрівні.

ПОЛТАВЕЦЬ Валентина Дмитрівна

Заступник міського голови міста Українка, Київська область

Дуже дякую. Я хочу зосередити увагу на практичних аспектах сьогоденної теми «Ресурсний потенціал міст районного значення». Це дещо нова для мене тема. Оскільки я проживаю всього два з половиною роки у місті Українка. До цього я багато років проживала у місті обласного значення – Комсомольськ на Полтавщині. І тому можу порівняти з практичної точки зору, що є життя і робота в органі місцевого самоврядування міста районного і міста обласного значення. «Булочка з ізюмом», «багато ізюму» – різні речі. Місто районного значення та ще й не районний центр, як місто Українка, навіть якщо воно і під Києвом, – це надзвичайно різні речі і в управлінні громадою, і в наданні послуг. Проблемою є і віддалення послуг від мешканців міста Українки в місто Обухів. Для мешканців часто не зрозуміло: чому місто, яке заробляє кошти, віддає так багато на потреби місцевого регіонального розвитку, та ще й повинно за послугами ходити до іншого міста? І таких ситуацій багато.

До матеріалу, який в нас на сьогодні є. Він досить об'ємно, чітко відображує ситуацію з містами районного значення по всій території

України. Я мала унікальну можливість за ці два роки, під керівництвом міського голови Павла Козирева (який очолює секцію малих міст в Асоціації міст України і громад і Асоціацію малих міст України), провести в регіонах виїзні круглі столи. Їх було дванадцять по всій території України: і в Донецьку, і в Луганську, і в Хмельницькому, і в Івано–Франківську та в інших містах. На цих круглих столах ми збирали міських голів малих міст. Хочу зазначити, що, працюючи у себе в місті Українці, ми не знаємо всіх проблем малих міст, а знаємо тільки наші місцеві проблеми. За два роки, завдяки круглим столам, ми познайомились з практичними, реальними проблемами, які є в різних регіонах. І вони дійсно є колосально різними. Важко порівняти проблеми в Івано–Франківській області і в Луганській області. А отже, єдину управлінську модель, про яку тут говорили, не вдасться зробити. Досвід свідчить, що в інших країнах налічується по 15, 16 і більше управлінських моделей для того, щоб запропонувати їх на вибір містам, які мають різний статус, відносяться до різних категорій територіально–адміністративних одиниць.

Хочу наголосити, що ми повинні надати рівні можливості для наших громадян. Чому місто Яремче, яке має статус міста обласного значення, має такі великі дотації на одного мешканця? І 200 грн., і 300 грн., і 600 грн. на одного мешканця на різні види послуг? І чому інші міста, у тому числі – районного значення, їх не отримують у тому ж обсязі? Цим ми одразу ж ставимо в різні умови наших громадян.

На жаль, ми самі в нашій державі затвердили такий порядок, що у нас міста обласного значення мають інший статус, інші умови проживання, а правовідносини у площині регіонального розвитку врегульовуються різними нормативно–правовими актами, застосовуються різні формули для розрахунку міжбюджетних відносин. Ми призвели до того, що в містечках інфраструктура не розвивалась, не розвивається і за таких умов не буде розвиватись. Не прийде інвестор в регіон, бо не має можливості (ні, скажімо, у Кіровоградській області, ні навіть у Київській області), за умов, коли вилучаються з бюджету міста кошти, вдосконалювати застарілу інфраструктуру, яку мають на сьогоднішній день міста районного значення.

Ще один аспект розвитку міст районного значення. Дуже шкода, що ми не запросили сюди представників селищ. Є величезна кількість селищ, які набагато більші за міста районного значення. І це, знову ж–таки, проблема різного статусу. Чому місто районного зна-

чення є селищем? Треба, мабуть, врегулювати це питання. Я сподіваюсь, що Міністерство регіонального розвитку та будівництва України багато робить, щоб врегулювати всі ці речі і привести їх у відповідність до світових стандартів.

На жаль, і Асоціація міст України і громад, і Асоціація малих міст не працює на випередження. Ми реагуємо тільки тоді, коли ситуація змінюється на гірше. Багато є фактів, коли діючі закони тільки погіршують ситуацію. Зараз ми очікуємо на Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Ми хочемо, щоб його затвердила Верховна Рада України. Це потрібно для того, щоб законодавці – і ті, хто ініціюють, і ті, хто затверджують закони, радились з нами: «Чи ті, чи інші норми нам погіршать, чи, все ж–таки, покращать життя?».

Я дякую організаторам за сьогоднішній круглий стіл. Дякую за те, що ви зібрали тут і теоретиків, і практиків, і органи державної влади. Давайте спілкуватись і приймати рішення разом. Дуже хотілось би, щоб швидше були затверджені Концепція регіонального розвитку, Закон України «Про територіально–адміністративний устрій». Ми намагаємось надавати послуги мешканцям нашого міста, але про їхню якість важко сьогодні говорити. Треба застосовувати системний підхід, змінювати територіально–адміністративний устрій, що дозволить дійсно залучити інвесторів. І розвиток кожної території спланувати таким чином, щоб і там було життя, а не тільки у Києві та обласних центрах. Дякую.

БАТАНОВ Олександр Васильович

Керівник центру місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України

Безумовно, правий був Олег Вадимович, коли казав, що багато легше виступати не першим, а ще приємніше виступати після Валентини Дмитрівни. Власне кажучи, сьогоднішній круглий стіл – один з небагатьох прикладів таких заходів, коли фактично з перших доповідей, які прозвучали тут, було розкрито тему, з якої організувався і задумувався цей круглий стіл. Власне кажучи, коли ми ознайомились з доповіддю і після тих цифр, і прикладів, які навіть пан Антоненко, можна було б ставити крапку.

Олег Вадимович відштовхувався від трьох тез, які він помітив у доповіді першого виступаючого. Я також буду відштовхуватись від тих трьох моментів, які я помітив у цій доповіді, які прекрасно ілюструють тематику круглого столу і те, що я хотів сказати.

Перша теза. Вона помічена тут мною на сторінці 9: «...статус міста районного значення визначається за залишковим принципом, фактично його отримують всі міста, що не здобули статус міст обласного значення...» тощо. Я думаю, що ця теза чудово ілюструє проблеми, які виникають у місті районного значення, а також висвітлює ті тенденції, про які говорилось сьогодні, у тому числі й паном Юрієм Ганушаком. Міста районного значення не отримали цей статус, але хочуть його отримати, до того ж, не стільки з суб'єктивних, скільки, мабуть, з об'єктивних причин, і для того, щоб вирішити внутрішні проблеми розвитку. Міста районного значення прагнуть до визначення свого статусу, і це є прекрасною ілюстрацією того, що відбувається в країні.

Друга теза, на яку я хотів би звернути увагу. Сторінка 11 доповіді. Не знаю, свідомо чи не свідомо, але, аналізуючи функції міст районного значення (та, мабуть, інших міст), на перше місце автори доповіді поставили демографічну функцію. Думається, що це також є певною мірою ілюстративно. Якщо ми подивимось на останні сторінки доповіді, то побачимо статистичні дані, які відображають складну демографічну ситуацію, яка прекрасно ілюструє, мабуть, і ситуацію в Україні. З одного боку, міста є осередками відтворення нації, суспільства, а з іншого боку – ми бачимо колосальний демографічний розрив тривалості життя чоловіків та жінок. А якщо ми подивимось в іншій площині: молодь – старше покоління, то ми можемо відгукнутись на ту сумну цитату, яку з гумором нам навів Олег Вадимович. Так, це доволі складна ситуація, коли є колосальний розрив у демографічній площині. І це є серйозною проблемою.

І третій блок, який звучить у висновках доповіді. Йдеться про значне відставання за основними показниками соціально-економічного розвитку міст – як за абсолютними, так і за розрахованими на душу населення. Ті колосальні розриви, про які говорив нам пан Антоненко, жахливі, особливо у світлі тих європейських стандартів, які ми знаємо і до яких прагнемо наблизитись.

Власне кажучи, основна теза, на яку я хотів би звернути увагу в рамках доповіді, – це проблема реалізації соціальних та економіч-

них прав людини в місцевому самоврядуванні. Адже головним є те, що права людини, а це закріплено в Конституції України, визначають зміст і спрямованість діяльності як органів державної влади, так і, власне кажучи, органів місцевого самоврядування.

Друга теза – це те, що практично всі права людини реалізуються в межах місцевого співтовариства, у межах територіальної громади. Доволі важко вирахувати з конституційних прав людини, закріплених в Конституції України, ті, які не реалізуються в межах місцевого самоврядування. До таких належать проблема громадянства, тому що рішення щодо громадянства приймає Президент України, а також питання, пов'язані з реалізацією військового обов'язку. Права, пов'язані з реєстрацією власності, також значною мірою пов'язані з державою. Всі інші права людини реалізуються в межах місцевого самоврядування. І от та складна ситуація, розриви між теорією і практикою певною мірою не дають можливості місцевому самоврядуванню реалізувати, в тому числі, на міському рівні, головне своє призначення – служіння людині.

І остання теза. Мені її легше озвучити після виступу Валентини Дмитрівни. Я думав, говорити про це чи ні, та вона підштовхнула мене до цього. Це – нереалізація соціально-економічних прав, насамперед, як серцевини прав людини взагалі. Тому що політичні права також надзвичайно важливі, але турбують вони нас не так часто, як соціальні чи економічні. В принципі, все залежить від ситуації, що склалася.

Міське самоврядування за своєю логікою, філософією є тенденцією децентралізації. Невирішення місцевих проблем власними силами призводить до прагнення підвищити свій статус, у тому числі малих міст та міст районного значення до якогось вищого з позиції держави статусу. Це, у свою чергу, породжує зовсім іншу ситуацію – централізації. І ця тенденція до централізації значною мірою штучно породжена. Вона є однією із суттєвих вад, які стоять на перешкоді розвитку місцевого самоврядування. Дуже багато у цьому процесі залежить від ініціативи окремих особистостей. Міське самоврядування – це поєднання як індивідуального, так і колективного джерела, багато що має зробити й держава. Тому я думаю, що давно вже прийшов час для того, щоб стати нацією самоврядних громад. Держава має все ж обмежитись у своїх амбіціях.

Дякую.

ВОРОТІН В.С.:

Дякую, Олександрє Васильовичу. Приємно що і НАН України, зокрема, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького, займається питаннями місцевого самоврядування. У 2001 році був спеціально утворений центр місцевого самоврядування, досвід роботи якого за цей час досить вагомий. Підтримуємо в цілому Ваші тези щодо місцевого самоврядування, децентралізації. Тут, можливо, є ще одне питання – це самоорганізація населення, самозростання місцевих ініціатив. Тут ми теж маємо дуже потужні резерви. Європейський і навіть світовий досвід свідчать, що все це створює суттєвий резерв щодо дієвості самої громади. Дякуємо.

Ми називали Леоніда Кравченко, який є міським головою міста Бобринець Кіровоградської області. Будь ласка, Вам слово.

КРАВЧЕНКО Леонід Григорович

Міський голова м. Бобринець Кіровоградської області

Я дякую, пане Валерію, за надане слово. Хочу додати декілька слів до тези пана Олега про те що, «...якщо людина захоче вмерти в малому містечку...» сьогодні, то вона, напевно, не захотіла б. Ми знаємо, що села на сьогодні в Україні дуже швидко зникають. А, якщо хтось і захоче померти в малому містечку, то через п'ять – десять років це у нього не вийде. Тому що наступні після села – це ми.

Дійсно, задали дуже серйозну тему. Вже говорилось про те, що і міста, і містечка є «каркасом» нашої України. Хоч і небагато проживає населення в містах районного значення, але вони є майбутнім нашої економіки, тому що будуть базою для розвитку переробки сільськогосподарської продукції, видобутку корисних копалин, які у нас сьогодні є. Існують і перешкоди – дуже важко отримати сьогодні ліцензії (наприклад, землю під кар'єри).

Я погоджуюсь з тезою Миколи Дячишина, що досить багато залежить від керівників на місцях. Це дійсно так. Досить багато залежить від міського голови і від голови районної держадміністрації. Треба ставити на місце і голову міської ради, і голову районної держадміністрації. Тому що сьогодні робота голови районної держадміністрації в основному полягає у тому, що він отримав завдання і розписав: сільському, міському голові. А як ти будеш його робити? Сам

відповідай. Відповідаємо, повірте мені, відповідаємо, кожен день відповідаємо. Бо кожен день зустрічаємось з нашими виборцями – це найголовніше. Ні голова районної держадміністрації, ні Президент України, а наші люди питають з нас, тому що ми живемо там.

Тепер що стосується бюджету. Ну, Юрій Іванович, дали Ви тему оцю з «ізіюмом». Цей «ізіюм» ми вже дуже давно в малих містах «ви-колупали». Бо Ви приймали ту формулу, «кляту», яку ми сьогодні згадуємо. Сидить голова адміністрації і думає: «Дать или не дать? Казнить или помиловать? Где ставить запятую?». І сьогодні ми нічого зробити не можемо. Бо якщо сьогодні міський голова має власну думку, то можна ставити хрест на бюджеті розвитку. Бюджету розвитку в нас не було і не буде. «Ізіюму» у нас немає. Яка булочка? Булочка – це солодке, а в нас є кусок черствого хліба. Повірте мені, це не те, що ми прийшли на свої посади «об’їдатися», ні, – ні в якому разі. Але хоча б протриматись, щоб утримати нашу громаду.

Конкретні пропозиції по бюджету. Йдеться про податок з доходів фізичних осіб. От, наприклад, в мене є дані по моїй області. В бюджеті мого міста надходження за цим податком складають майже 50 % бюджету. Обласні міста мають 75 %, ми – 25 %. Дайте нам 50 %, але оті 25 % щоб не вилучала формула. Це перше. І хай кошти, що залишаються у місцевому бюджеті, будуть цільовими, під ті програми, які затверджує сесія міської ради, голова якої йшов на вибори. Якщо голова не використав ці кошти – їх забрали до державного бюджету, і все. Ви зрозуміли. Це кошти, які мають йти у бюджет розвитку.

Потім, податок на нерухомість. Ну, може у Франції і так. У нас іде вплив жителів, а отже, сплачувати повинні всі. Хай це буде 10 грн. У мене в місті є 4 тис. будинків. По десять гривень з будинку – 40 тисяч. Це величезні гроші, повірте мені, для мого міста. Доцільно зробити певний розподіл. Найбідніші хай платять 10 грн., а найбагатші – 500 – 600 грн.

Наступне, про ЖКГ. Складна ситуація. Ми сьогодні говоримо про 20 %, які потрібно залишати на місцях. Це потрібно для реалізації програм, які працювали до цього часу, але на сьогодні вони призупинені (реконструкція тепло– та водомереж, енергозберігаючі технології). Хто на малі міста ці гроші поверне? Це раз. Але, щоб робити серйозну реконструкцію, треба мільйони, і потрібні чіткі, нормальні цільові програми.

Наступне питання щодо ЖКГ – по техніці. Ми просимо, щоб конкретно допомогли.

Якщо ми хочемо здійснити територіальну реформу, прохання – дайте кошти населенню на місцях. Я розумію, що всі позиції відпрацювати неможливо, але дайте, хай це буде субвенція 25 %. І у нас держава буде. На те ви й сидите, щоб порахувати, порадитись з нами. Запросіть, якщо маєте бажання. І тоді ми цю реформу підтримаємо. Дякую за увагу.

НОВИЦЬКИЙ Дмитро Юрійович

Начальник Департаменту взаємодії з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування Міністерства житлово-комунального господарства України

Дякую за те, що надали слово. Я не можу погодитись із тією тезою, що виступати останнім – це набагато легше. Було вже багато було сказано і сказано правильно. Житлово-комунальне господарство, дійсно, перебуває у жалюгідному стані. І, на жаль, в державі, на мою думку, найближчим часом достатніх коштів не буде. Тому я вважаю, що потрібно шукати інші механізми залучення грошей. Це, можливо, і приватний сектор. Однією із функцій держави є нормативно-правове забезпечення, розробка правового поля, в якому ці механізми працювали б дієво.

Дійсно, багато що залежить від людей на місцях. Я хочу навести, як приклад, місто Надвірна, Івано-Франківської області. Це місто районного значення, де знайдено дієвий механізм реформування житлово-комунального господарства. Одна з приватних фірм цього міста інвестувала реновацію будинків, зробила відновлення систем теплозабезпечення цілого мікрорайону. Знайшли і механізм повернення вкладених коштів. Скажу так: тариф дійсно збільшився, але рівень дисципліни платежів не впав. В принципі, мешканці задоволені рівнем обслуговування.

Є певні проблеми і в законодавчому забезпеченні. Хочу нагадати, що Міністерством житлово-комунального господарства України розроблено великий пакет документів, які потребують розгляду у Верховній Раді України. Ми очікуємо, що ця подія все ж-таки відбудеться. Розроблено більше ста законопроектів щодо внесення змін

до діючих законів України з метою поліпшення стану у сфері ЖКГ та проведення реформи житлово-комунального господарства.

Хочу ще додати. Я, як колишній заступник міського голови міста районного значення, скажу, що проблеми бюджетного забезпечення цих міст дуже великі. І ваша формула практично не працює. Тобто на рівні голови держадміністрації або голови районної ради, в принципі, можливо чи не можливо – а відбувається маніпулювання цифрами. Коли ми проводили аналіз бюджетної підтримки міста районного значення і сусіднього села Новопетрівці, різниця була удвічі менша в місті районного значення. Мені здається, що треба шукати вихід з ситуації у зміні податкового законодавства і розглядати питання зміни бази оподаткування з урахуванням інтересів місцевого самоврядування. Ви знаєте краще за мене, який відсоток займають зараз у бюджеті держави бюджети органів місцевого самоврядування. Це приблизно 7 – 13 %. Загальноєвропейський досвід – десь 50 %. Я вважаю, що відповідь на питання треба шукати саме там.

Дякую.

ЧЕРНОВА Зоя Олександрівна

Заступник завідувача відділу розвитку регіонів Управління регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України

Я хочу сказати, що дискусія, яка відбувається, дійсно є і цікавою і, я сподіваюсь, корисною. На мою думку, однією з головних причин несприятливої ситуації, яка в нас склалась з малими містами, є відсутність системності. Це дійсно так. Проблеми мають вирішуватись шляхом децентралізації влади, зміни адміністративно-територіального устрою, формування системних засад регіональної політики, складовою якої має бути місцевий розвиток. На сьогодні системності немає і, як на мене, тут і є наша головна біда.

Існуюча програма розвитку малих міст розрахована до 2010 року, але за відсутності фінансування вона практично не виконується. З метою визначення становища малих міст Кабінетом Міністрів України нещодавно було прийнято Постанову «Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ», якою запроваджено проведення моніторингу соціально-економічної ситуації в малих містах і селищах.

Спираючись на моніторинг, можна буде своєчасно виявити тенденції їх розвитку та забезпечити прийняття управлінських рішень. Але, знову ж–таки, це – один з елементів системного підходу, тому будемо сподіватись, що і Мінрегіонбуд, і Асоціація органів місцевого самоврядування, і Фонд місцевого самоврядування України, тобто всі разом будемо спрямовувати зусилля на те, щоб системно підходити до вирішення цієї складної проблеми.

НОГА Микола Петрович

Міський голова м. Шостка Сумської області

Я вдячний, що знайшли можливість запросити мене на цей круглий стіл. Тим більше, що я представник міста не районного, а обласного значення і колись працював головою районної державної адміністрації і орієнтуюсь в даній проблематиці. Дякую, що знайшли можливість вислухати нашу точку зору. Хотів би сказати, що час для проведення адміністративно–територіальної реформи вже давно настав, про це йшли розмови ще тоді, коли Роман Безсмертний був Віце–Прем'єр–міністром.

На що хочу звернути увагу. Коштів ніколи не матимемо достатньо, і їх ніколи не буде багато. Все залежить від того, куди ми їх спрямовуємо. Кожен продовжує у своєму селі, селищі, місті будувати своє «царство», а ми його не побудуємо, бо не у кожного вистачить на це ресурсів.

Наприклад, раніше, як правило, у кожному районному центрі була своя районна лікарня. Рівень послуг, який надає ця лікарня, на сьогоднішній день є дуже низьким, така лікарня не може задовольнити зростаючі потреби населення. Всі лікарні неможливо забезпечити сучасним обладнанням. Але ми продовжуємо вперто працювати і підтримувати ці заклади, замість того, щоб сконцентрувати ресурси у більших населених пунктах, де будуть хірургія, спеціалізована медична допомога, профілактика, розвинута система медичної реабілітації тощо.

На завершення хочу додати. Я хотів би запропонувати НІСД та іншим науковим установам розробити сучасні моделі населених пунктів, села, селища, міста та надати можливість їх вибору.

Дякую.

КАЧАЛА Тамара Миколаївна

*Проректор з науково-дослідної роботи та міжнародних зв'язків
Черкаського державного технологічного університету*

Я хочу сказати буквально декілька слів. Ми вдячні, що столиця запрошує також регіональну науку і прислухається до нас. Ми вже довгі роки (особисто я – понад 10 років) опікуємося розвитком і міст, і житлово-комунального господарства, тому ці проблеми болючі, їх треба слухати, і ми на місцях, в регіонах їх бачимо зі свого боку. Сергій Семенович Максименко говорив про міжмуніципальну співпрацю, і я хочу викласти наші пропозиції щодо міжмуніципальної співпраці. Малі міста Черкащини, яку я представляю, мають ті ж самі проблеми, і ми допомагаємо їм виходити із складного становища різними шляхами. Так от: однією з пропозицій щодо вирішення проблем може бути створення інноваційних кластерів на основі розвитку малого і середнього бізнесу. Мета інноваційних кластерів – це підтримка потенціалу інноваційного малого підприємництва. Ми пропонуємо створювати інноваційні кластери шляхом об'єднання декількох малих міст, які близькі за географічним розташуванням, але мають різносторонню спеціалізацію, з метою кооперації і для досягнення спільної мети – забезпечення стійкого розвитку на інноваційній основі.

Координувати таку діяльність міг би Центр розвитку інноваційного підприємництва. Зараз не будемо називати, які завдання він виконує, але одним із них є фокусування прикладних науково-технічних розробок для потреб підприємництва. Скажімо, у нас в університеті створено такий центр. Ми вивчаємо, що конкретно потрібно підприємцям у малих містах, які потрібні науково-прикладні розробки. У нас працює багато науковців, і ми якраз фокусуємо саме ці прикладні розробки на потребах підприємництва. Думаю, що реалії життя все-таки дають нові шанси для розвитку таких малих міст, і у майбутньому нададуть можливість позиціонувати малі міста як міста-підприємці. І саме тоді оці малі міста-підприємці можуть надати жорсткість «ребрам» отого «каркасу», про який говорив Олег Вадимович Бойко-Бойчук, і «каркас» цей буде мати стійку конструкцію. Користуючись нагодою, маю сьогодні можливість презентувати свою монографію «Житлово-комунальне господарство в системі міського комплексу», яка вийшла минулого року. Тут

якраз є і малі міста, і проблеми малих міст, і теоретичні, і практичні підходи до реалізації проблем. Дякую за увагу.

ЧАЙКОВСЬКИЙ Кирило Олегович

Головний консультант з конституційних питань і державного будівництва Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України

Хочу проголосити буквально одну тезу, по-перше, через те, що я не є фахівцем з економічних, демографічних та інших питань, а, по-друге, через те, що вже багато було сказано, і я не хочу повторюватися. Комплексне вирішення проблем, які ми сьогодні обговорюємо, неможливе не тільки без адміністративно-територіальної реформи, на чому вже наголошувалося, але і без реформи місцевого самоврядування. Ці дві реформи системно пов'язані між собою і, на жаль, здійснити їх без внесення змін до Конституції України неможливо. Тому зрозуміло, що цей процес потребує досить довгого часу.

До речі, про адміністративно-територіальний устрій. Можливо, не всі колеги знають, що зараз на розгляді Верховної Ради України знаходиться проект народного депутата А.С.Гриценка (автори – Грищенко А.С., Безпалій Б.Я., Мусіяка В.Л.) Закону про територіальний устрій України (№ 4182). Але, на жаль, він передбачає дещо обмежену адміністративно-територіальну реформу, без змін до Конституції України. І найбільш суттєвою його рисою є встановлення адміністративних меж населених пунктів, тобто поділ всієї території України, за винятком зони відчуження навколо ЧАЕС, на території населених пунктів. При цьому абсолютно ніяк не забезпечується, наприклад, переділ, розмежування компетенції, не тільки між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, але і між органами місцевого самоврядування на рівні району, області і на рівні населеного пункту. Тому я, все ж-таки, вважаю, що питання, проблеми, які ми сьогодні обговорюємо, не можуть бути комплексно вирішені шляхом внесення якихось фрагментарних, цільових змін до конкретних галузевих законодавчих актів. Це – пожежні заходи. І нікуди ми не подінемося від вказаних двох реформ, хочемо ми чи не хочемо. На жаль, наш політикум зараз не дуже сприймає ці питання, можливо, парламентським політичним партіям вони здаються зараз

не на часі, але нікуди ми від них не подінемося. І не подінемося від того, щоб базовим рівнем адміністративно–територіального устрою зробити не населений пункт, а територіальну громаду. Дякую.

МОЛОДЦОВ Олександр Володимирович

Начальник інформаційно–аналітичного відділу Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України

На круглому столі піднімалось досить багато питань, але найменше торкнулися питань, які стосуються шляхів збереження і підвищення ефективності потенціалу міст районного значення. Хоча іноді висловлювались міркування такого плану, але вони зводяться до того, що потрібно мати бюджет розвитку, а бюджет розвитку можна мати тільки у випадку зміни законодавства. Я гадаю, що є інші шляхи вирішення питань підвищення ефективності потенціалу міст. У наш час, в епоху постіндустріального суспільства, потрібно розвивати інноваційну інфраструктуру місцевого самоврядування. Що мається на увазі? Я говорю про те, що необхідно розвивати систему муніципального консалтингу. Присутня тут аудиторія розуміє, що це означає – «муніципальний консалтинг». Його можна порівняти з бізнес–консалтингом, але це консалтинг, який здійснюється саме для місцевих органів влади, або й навіть для громадських організацій, які функціонують на місцевому рівні. Ті з мерів міст, які кажуть, що нічого не можуть зробити, чи взагалі вони ставили питання інакше? Можливо, є фахівці, які думають інакше, і навіть на тій чинній законодавчій основі можна зробити щось таке, що виводить місто на інший рівень розвитку, або й взагалі виводить із стагнації на рівень сталого розвитку.

Я вважаю, що така інноваційна структура в регіонах має бути. Сьогодні, дійсно, є вже досить багато організацій зі статусом громадських, які працюють у цій сфері і, за окремими підрахунками, фахівців у цій сфері є вже двадцять тисяч. Для порівняння – у Європі користування муніципальним консалтингом є досить звичайною справою в органах місцевого самоврядування. Про Україну ж можна стверджувати напевно, що потреба у муніципальному консалтингу з боку органів місцевого самоврядування дуже низька. Я думаю, що цей низький рівень потреби засвідчує нашу низьку по-

требу у застосуванні знань у справах стратегічного розвитку. Тоді як фахівці, які розуміються на стратегіях розвитку на місцевому рівні, намагаються щось зробити для органів місцевого самоврядування, намітити системні перспективи. У такому випадку, я думаю, ми б зрозуміли ситуацію, чому в одних містах, скажімо, справи все ж–таки ідуть, незважаючи на ті ж проблеми, які є в інших містах, а в інших містах – ні. Так от, я гадаю, що можна було б зробити щось у плані державної підтримки розвитку муніципального консалтингу як системи. По–перше, слід розробити вимоги щодо професійного консультування. По–друге, доцільно запровадити ринкові стимули муніципального консалтингу. І, по–третє, сформувати саму систему муніципального консалтингу. Я гадаю, що подібна інфраструктура інноваційного розвитку міст буде мати дуже важливе значення, особливо в умовах, коли ми наблизимось до конкретних кроків щодо реформування. Дякую.

ДОЦЕНКО Анатолій Іванович:

Головний науковий співробітник відділу проблем відтворення людського капіталу Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України

Тема нашого круглого столу – ресурсний потенціал розвитку міст. Але в нашому обговоренні чітко не прослідковується перспектива, тому я думаю, що треба зорієнтувати нашу розмову на концепціях і стратегіях розвитку. Якщо підходити з цих позицій, то слід сказати, що Рада по вивченню продуктивних сил України Національної академії наук України має величезний досвід досліджень в масштабі продуктивних сил в цілому, розселення, міст як головної форми територіальної організації розселення. Наведу тільки два приклади. У схемах розвитку продуктивних сил всіх областей до 2015 року існує розділ «Розселення», в тому числі і міське розселення. І останніми роками Рада займається, в основному, розробкою концепцій і стратегій. Розроблені концепція і стратегія продуктивних сил по Київській, Чернігівській, Сумській областях, де значно більше уваги приділяється містам, у тому числі і малим. Нами розроблена така концепція розселення населення, в якій малі міста необхідно розглядати на фоні національної системи розселення в Україні в ці-

лomu. Коли ми розглядаємо малі міста та міста районного значення автономно, то ми втрачаємо значний аспект зв'язків між районами, а малі міста – це перш за все районні центри. Вони повинні забезпечувати нормальне функціонування сільського розселення даної території, в кожному районі, виходячи з їх місця в територіальному поділі праці і місця в системі розселення (а кожне місто займає різне місце). Це перший аспект.

Тепер другий. Ми визначили, яка ж кількість цих міст, і наскільки ефективна оця категорія – міста районного значення. Тут було сказано – 280 міст, станом на початок 2008 р. 279 міст, і якщо не брати безлюдний Чорнобиль – то є 278 міст районного значення. Насправді, нічого подібного. За нашими розрахунками, у нас є 194 міста – районних центри, міста районного значення. Плюс із монофункціональних 53 міста є містами районного значення, тобто всього є 247 міст районного значення. Міста – районні центри мають більш–менш поліфункціональне значення, а з 53–х монофункціональних міст одну третину становлять центри харчової промисловості. І в них є можливості розвитку. В інших містах проблема є значно гострішою. Для вирішення цих проблем, як уже було сказано у деяких виступах, треба виходити не з ресурсної концепції. Ми говоримо «ресурсний потенціал», проте ніякої кількісної оцінки його ми не можемо зробити, у нас є тільки статистичний облік великих міст, а обліку малих міст і відповідної статистичної бази немає. Що стосується проекту закону про моніторинг, поданого Мінрегіонбудом, це буде тільки через рік, якщо взагалі буде прийнята відповідна постанова Кабінету Міністрів України. А потрібний регіональний підхід до визначення перспектив і стратегій розвитку міст, значення їх в регіональних системах. Тут присутні два фахівці (Петрук С.Л. та Мозговий А.А.), які детально досліджували малі міста в Подільському регіоні, у Поліссі, на Житомирщині.

Третє. В проекті Закону про територіальний поділ ми розробили нову схему, новий проект адміністративно–територіального устрою, і цей проект, який кардинально змінює існуючу негативну ситуацію з управлінням, був поданий Радою у відповідні органи. У більшості країн світу існує два типи міст – великі міста (cities) і маленькі міста (towns). У них різний поділ і правовий статус. У нас же всі – міста. І Київ з 3 млн.населення, і Угнів – 1 тисяча населення. Тому назріла необхідність виділити окремо нову категорію – містечка. У законо-

проекті 2005 р. (ми назвемо його проектом Р.Безсмертного) за пропозицією Ради і пропозицією Б.Данилишина як члена комісії ці тези ввійшли. Було запропоновано відновити національну українську традиційну форму міського розселення – містечка, критерій якого – кількість населення до 10 тис. Ми ж пропонуємо селища міського типу людністю більше 5 тис., і міста – менше 20 тис. У той же час, ми пропонуємо за рекомендацією ООН підняти нижній критерій людності міст від 10 до 20 тис. Це значно зосередить увагу на великих містах, і особливо на їх проблемах.

І останнє. Потрібно кардинально змінити класифікацію міст. З управлінської точки зору існування міст із спеціальним статусом є нонсенс. Що значить Київ і Севастополь – міста зі спеціальним статусом? Ніякого спеціального статусу. Міста республіканського значення, всі малі міста Криму – це міста республіканського значення. Тут говорилось, міста обласного значення і міста районного значення. Ми замість цієї застарілої класифікації пропонуємо ввести категорійність міст: крім столиці – міста Києва, всі інші міста діляться на п'ять категорій. Перша категорія – це міста-мільйонники, і т.д., і в залежності від категорії визначається статус міста, визначаються можливості його економічного і соціального розвитку. І в проекті змін до Конституції України розділ IX «Територіальний устрій України» треба викласти таким чином, що основними одиницями адміністративно-територіального устрою є не тільки існуючі міста, селища і села, а міста, містечка, селища, села, слободи і хутори, які теж треба відродити. Дякую за увагу.

ПОВАР Анатолій Васильович

Міський голова м. Олевськ Житомирської області

Я працюю недовго на посаді мера, але України і свого міста не покидав ніколи, там працював, там народився, там і буду помирати. І такі вислови, що немає успіху за малими містами – це неправда. Дуже неприємно, коли вимирають села, і дуже прикро. Але сьогодні всі мої колеги розповіли про всі ті біди, які в них є, і такі ж біди залишаються і в нас у місті. Так, ми беремо участь у багатьох державних програмах. Це дуже тяжка робота, вибирати, з ким працювати. І штат у нас дуже маленький навіть для обслуговування наших ма-

леньких міст. А сама проблема у нашій державі, на мою думку, полягає у системі районних державних адміністрацій. Працювати вони не працюють, вказівки дають, а усі біди падають на нас. Я розумію вирішення цього питання так. Для того, щоб було краще, я вже говорив за три роки кожному голові райдержадміністрації (а при мені їх змінилось три): бери відповідальність на себе, а я із задоволенням піду. Бери відповідальність – і працюй з населенням. Оце таке моє бачення проблем, і я думаю, що мої колеги теж підтвердять, що це є проблема номер один.

І пану Президенту України, і Кабінету Міністрів України слід теж подивитись, кого вони призначають на місця. На нашу думку, слід хоча б у депутатського корпусу запитувати згоду при призначенні на посади. Дякую.

ВОРОТІН В.Є.:

Дякуємо, Анатолію Васильовичу, це дійсно проблема. Сьогодні процес призначення ускладнений, тому що виконавча влада вносить пропозиції щодо кандидатур на посади, призначає Президент України, і якщо це державний службовець, то ми не можемо призначити тимчасово виконуючого обов'язки, тому що це забороняється законодавством. Можливо, тут потрібні зміни. І сьогодні, за дорученням Секретаріату Президента України, ми розробляємо пропозиції щодо внесення змін до законодавства про можливість призначення тимчасово виконуючих обов'язки.

Державна служба дозволяє укладати угоди (контракт) на державну службу, а призначити офіційно неможливо, тому і тут є певна суперечність. Сьогодні це справжня проблема. Як в ринку – Олег Вадимович Бойко–Бойчук казав, що на ринку є дефіцит якогось одного товару – грошей, а в нас кадри вирішують все, і це зрозуміло. Прошу, Олександра Іллівна Васильєва. До речі, пані Васильєва – колишній мер Енергодара.

ВАСИЛЬЄВА Олександра Іллівна

Докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України

Спасибо. Хотела бы сказать буквально два слова относительно монофункциональных городов. Хорошо сказала Светлана Алексеевна Беляя по монофункциональным городам, их всего 111 единиц в числе малых городов, и они являются наиболее уязвимыми. Анатолий Иванович Доценко говорил, что те малые города, которые являются монофункциональными, – они на сегодняшний день почти все депрессивные.

Мы знаем, каким образом создавались города. Планировалось строительство предприятия. Начали строиться предприятия – промышленная инфраструктура «убежала» вперед, социальная отстала. Как только город построили, стране нужна прибыль.

Как только прибыль забрали, глава – независимо, глава ли администрации, городской глава, еще раньше – председатель исполкома – остается один на один с проблемами, со строительством социальной инфраструктуры.

Сначала строительство, потом ее содержание, при том, что монофункциональные города изначально являются бюджетонаполняющими. Они зарабатывают деньги, и деньги у них добросовестно забираются. Как только город отработал свой резерв – все проблемы остаются.

Я работала в среднем по размеру городе областного значения. Но у нас «булка» уже давно была без «изюма», потому что нам всегда рассказывали, что существует целый ряд городов, которым необходимы средства, а вы уж потерпите, вы и так богатые. Поэтому я не знаю, где в нашей стране среди средних и малых городов есть богатые города. Но возникает одна интересная мысль, что именно города, мелкие, малые, средние города – только они могут возродить страну. И должна произойти административно–территориальная реформа, которая вообще – то должна была быть вчера, а сейчас она уже опасна. Сейчас опасно трогать Бюджетный кодекс. Да, необходимо, чтобы был принят Налоговый кодекс, потому что мы забываем о том, что вокруг крупных городов у нас находится очень много ресурсов, как раз тех ресурсов, за счет которых живут многие страны мира. Потому что в местные налоги и сборы как раз поступает налог от недвижимости. Даже то, что объявлен мониторинг на продажу земли – это кому – то выгодно. И недвижимость – мы же знаем, какой процент недвижимости находится в одних руках. А ведь это – как раз недопоступления в бюджет.

И монофункциональные города, и все малые города, в сущности, развиваются одинаково. Если в полифункциональных городах производство чего-то упало, что-то начинает развиваться, что-то еще хоть как-то держится, то в монофункциональных городах народ привык к тому, что работает предприятие. И малый бизнес в таких городах «раскачать» мэру очень сложно. Потому что выгоднее всем начинать выполнять какие-то услуги для крупного предприятия. Поэтому там тоже существует огромное количество проблем. И я очень благодарна организаторам, которые в это сложное время экономического кризиса как раз подняли такую проблему. Потому что все выступающие говорили о том, что болит, и очень сильно болит, и все это нужно было решать еще вчера. Но если все-таки сегодня нашли время обсудить хоть какие-то проблемы и попытаться что-то сделать, то я думаю, из этого будет толк. Спасибо.

БУГА Наталія Юрїївна

Доцент Первомайського політехнічного інституту Національного університету кораблебудування ім. Адмірала Макарова (Миколаївська область)

Я представник Миколаївської області. Наше місто Первомайськ – середнього розміру, але воно має подібні проблеми. Нині ми говоримо про міста районного значення, і оскільки вони знаходяться неподалік від нашого міста, то ми бачимо всі їхні проблеми. Наші шановні колеги дуже добре, чітко розкрили ці проблеми і заходи щодо їх вирішення. Але, на мою думку, дуже важливим питанням є те, щоб не просто очікувати кращого законодавства, реформ, і взагалі кращих часів, які можуть наступити, а нині відновлювати, використовувати, розвивати той потенціал, який ще залишився в малих містах. І, знову ж-таки, підтримуючи думку попередніх доповідачів щодо інноваційного розвитку, маємо сказати, що ми запропонували створити науково-інноваційний комплекс, який буде займатися майже такими самими питаннями, про які говорили попередні доповідачі, зокрема Тамара Миколаївна Качала. Ми також створили інноваційний центр, і передбачаємо, що він допоможе активізувати наукову інноваційну діяльність і спрямувати зусилля і ресурси, які залишилися, на благо тих міст, які є проблемними. Наша позиція

така: потрібно інноваційно підходити до управління малими містами. Дякую за увагу.

ПЕТРУК Світлана Леонідівна

Аспірант відділу суспільно-географічних досліджень Інституту географії НАН України

Як аспірантка я працюю по темі малих міст Житомирської області, і я дуже рада, що тут є мер одного з міст районного значення – Олевська. Справа в тому, що Житомирська область має свою специфіку, ця область – це зона, яка є однією з найбільш постраждалих від аварії на ЧАЕС. І тому там відбулися певні зміни. Частина земель була вилучена з обігу – і лісових, і сільськогосподарських угідь. А малі міста у більшості є центрами сільської місцевості, центрами АПК, зокрема у Житомирській області. На сьогоднішній день, коли уже відомо, що радіаційний слід мав характер плямистості, тобто були відносно чисті регіони, потрібно визначити чіткі межі цих чистих і забруднених зон, для того, щоб можна було відновити використання цих угідь.

Ще хотілося б дещо сказати з приводу розвитку соціальної і виробничої інфраструктури. Для активізації розвитку малих міст в окремих державних програмах були встановлені зони пріоритетного розвитку із пільговим режимом оподаткування, і Олевськ, здається, входить в таку зону. Але справа у тому, що, коли визначалися межі зони і галузі, які є пріоритетними для розвитку в цих зонах, то ними стали традиційні галузі цього регіону. Чому ж сьогодні ці зони не використовуються повністю, не працюють на повну силу? Тому що була завищена інвестиційна привабливість цього регіону. Тобто інвестор, поглянувши на те, що йому пропонують, не побачив ні соціальної, ні виробничої інфраструктури. Тому однією з пропозицій щодо активізації розвитку малих міст є визначення реального стану цих зон і першочергове покращення соціальної і виробничої інфраструктури, надання їм імпульсу до розвитку, а потім уже – залучення інвесторів, які прийдуть на цю територію пріоритетного розвитку. Ще раз наголошую, що слід звернути увагу на те, що пріоритетними напрямками для розвитку цих територій визначені традиційні галузі цього регіону. Дякую.

ВОРОТІН В.С.:

Дуже дякуємо. Шановні колеги! Ми дали можливість висловитись всім: посадовим особам Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, мерам міст, науковцям. Хотів би додати, що цей напрямок досліджень розвивається. Наш Інститут видав Білу книгу, і в ній є розділ, присвячений регіональній тематиці. Готуються також Щорічні оцінки 2005–2009 років, де буде проаналізована каденція Президента України Віктора Андрійовича Ющенка, і в цій роботі також є розділ з регіональної проблематики. Він представляє аналіз, що було зроблено, чому щось не вдалося, які причини цього, як потрібно далі діяти. Мені здається, що ми досягли мети нашого «круглого столу». Дуже дякуємо всім, що ви знайшли можливість відвідати наш захід і виступити. Ми обов'язково будемо і далі спілкуватись. Ми відкриті для роботи, для ваших експертних пропозицій і пропозицій до законодавчих ініціатив. Ще раз дякую всім за участь у обговоренні. До нових зустрічей!