

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001 р.,
видане Державним комітетом
інформаційної політики України



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Лабораторія
законодавчих ініціатив
www.parliament.org.ua
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
факс: (044) 425 25 33

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Ігор КОГУТ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

Анжела ЄВГЕНЬЄВА

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Олеся МАЛАШ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Марія КОВАЛЬ
Олеся КИРИЧЕНКО
Наталя КОЛОДЯЖНА
Світлана МАТВІЄНКО
Наталя СИНЬООКА
Олександр СИНЬООКИЙ

ФОТОГРАФІЇ

Валентина МАРУСЕНКО

При використанні матеріалів посилання
на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ»
обов'язкове.

Підписано до друку 22.12.2008.
Формат 60x84/8.
Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.
Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

ДОДРУКАРСЬКА ПІДГОТОВКА

ТОВ ВО «Юстінан»

ВЕРСТКА

Артур АКОПЯН

ДРУК

РПГ «Інтертехнологія», 01054,
м. Київ, вул. Воровського, 34г



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 3/2008

Вступне слово стор. 2

Тема

1. Якість місцевого самоврядування:
правові та інституційні виклики стор. 4

2. Стан та проблеми процесів децентралізації
в Україні стор. 31

3. Криза банківської системи в Україні. Причини, розвиток,
наслідки. Аналіз законопроекту №3309-4 щодо мінімізації
наслідків кризи та уникнення системної банківської
кризи в Україні стор. 40

4. Країна на 15 відсотків (від того, чим вона має бути
для задовільної якості життя) стор. 44

Вступне слово: *І. Когут.*

Автори досліджень: *Д. Ковриженко, Ю. Джигир, К. Майнзюк, О. Наумов,
С. Пролесев, О. Чебаненко*

У реалізації проекту
також взяли участь: *М. Коваль, О. Кириченко, Н. Колодяжна, С. Матвієнко,
Н. Синьоока, О. Синьоокий*

КРИЗА ЯК ШАНС ЗМІНИТИ НАШ ПОЛІТИЧНИЙ УКЛАД



**Ігор
КОГУТ,**

*Голова Ради
Лабораторії
законодавчих
ініціатив*

Шановний читачу! Це число Часопису Парламент є останнім у 2008 році, році, який виявився важким випробуванням для України та світу. У цьому році ми стали свідками поглиблення конституційно-політичної кризи. Цей рік вкинув Україну у вир глобального фінансово-економічного спаду. Чи було в нас достатньо «політичного імунітету» чи запасу міцності, щоби протиставити його викликам глобальної фінансово-економічної турбулентності. Очевидно, що ні. «Виразкою», котра забрала майже всю політичну енергію суспільства стала низька якість політичного процесу. Можна перелічувати обставини, що не сприяли з'яві іншої політичної якості – «розчленована» Конституція; надмірна ціна влади на фоні непрозорої системи власності і доступів до суспільних ресурсів та неспівмірних владних амбіцій ключових гравців; базована на феодалській лояльності та підкупі система виборів до парламенту та місцевого самоврядування, помножена на стагнацію демократичних політичних інститутів в особі політичних партій... Можна далі формувати цей список, і у кожній досвідченій людині знайдуться свої аргументи й акценти.

Однією з причин, що лежить в основі такої реальності, є відсутність реальної раціональної політичної системи та політичних відносин. Політичний процес, політичні відносини та інститути були і залишаються віртуальним витвором, «матрицею», в якій нам (людям з матеріальним та ідеальним началом) доводиться жити, радше пристосовуватися. Це не теорія змови, але наделітам, що отримали в пост-радянській Україні фінансовий та політичний впливи немає жодного сенсу будувати раціональну політичну систему. Збій «матриці» стався восени 2004 року, але це вилосило лише переінсталяцією (апгрейдом) системної програми.

Сьогодні в Україні є шанс, що з'явився у вигляді політичної, фінансової, економічної та неминучої соціальної криз, для переформатування. В системі вже несумісні з її існуванням «віруси-ідеї» конституційної асамблеї, нової виборчої системи, прозорої системи фінансування політики. Варто погодитися, що поряд з віртуальною політичною системою існує віртуальне громадянське суспільство, що також потребує системної перезагрузки, що також процес вкрай важливий і невідворотній, власне процес, який вже вкотре розпочався. Єдиною загрозою для цього процесу є постійна неспроможність середнього класу з'явитися, як фактору впливу, що є наслідком деструктивної дії наделіти.

Звідки така «віртуалізація» (взагалі про віртуальну політику вже давно писав Ендрю Вільсон, британський дослідник політичних процесів в Україні та регіоні)? Україна, за час свого державного існування, так і не пізнала,

яким може бути якісний раціональний політичний процес. Українська політика (маємо на увазі не лише результати виборів, референдумів, конституційної реформи відносин та криз у системі влади, бійок та блокувань парламенту) успадкувала від Радянського Союзу низку рудиментів. Єдине, що ці атавізми мали змогу мутації, перевтілення. Властиву для комуністичної системи обману (в народі брехні) та ідеологічної пропаганди, українська політична система перебрала у формі політтехнологізації. Сьогодні ми не є свідками політичних відносин (узгодження позицій зацікавлених сторін, втілення їх у програмні документи, передвиборчі програми, закони та державні політики, партійні ідеології та майданчики для узгодження міжпартійних позицій та, зрештою, зворотнього зв'язку в системі «влада (політика) – громадянин (виборець)»), нас годують картинками, «ужастіками», імітаціями. Вже одне те, що політики не навчилися говорити правду, бути чесними не лише з виборцями, але й один одним, є лише спадком брехливого досвіду радянської епохи. З нами (виборцями) розмовляють мовою роликів та висвітлення (не інформування) у ЗМІ, що стали підневільними співучасниками віртуалізації політичної системи. Нам нічого не пояснюють, нічому не вчать, нічого не доводять. Навіть жваві політичні ток-шоу в прямому ефірі стали «мільними політичними операми», де одні й ті ж обличчя, одні й ті ж конфлікти, де одна й та ж відсутність раціональної аргументації та інформації.

Але в умовах сучасної кризи, така політична система увійшла в фазу саморуйнації. У неї

ще достатньо ресурсів для утримання на плаву, але запас міцності стає меншим день-за-днем. Система відмовляється від ін'єкцій у формі нового конституційного установчого процесу, нового виборчого законодавства, адміністративно-територіальної реформи, парламентської, прозорого фінансування політики, державних закупівель, політичних консультацій та моніторингу. Але об'єктивно настає час, коли існуючі політичні еліти виявляються цілковитими банкрутами. Такими вони вже виглядають в очах українських громадян й зі згоди наделіт, чи в супереч їм, мають прийти нові сили. Це непросте завдання, зроблено все, аби не існувало «політичного кадрового інкубатора чи лабораторії» де виростають нові, а головне – інші політики. Су-

часна політична криза може стимулювати внутрішньопарламентську революцію, але це не замінить еволюційний процес селекції гідних, наділених чеснотами (в платонівському значенні) людей. У системі сучасного сприйняття корупції, нерозуміння конфлікту інтересів, відсутності політичних комунікацій та ідеологічних цінностей, таких людей знаходити, а тим більше просувати вкрай важко. Нові можливості, звичайно, відкриє новий виборчий закон, наприклад система запропонована В. Каськівим та Ю. Мірошніченком в проекті № 3366. Це дасть шанс людям, які здолають «матрицю», зроблять спробу раціоналізувати політичний процес і зберегти Україну, як європейську, соборну, незалежну і перспективну державу. ■

ЯКІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ВИКЛИКИ

Олена
ЧЕБАНЕНКО,
Денис
КОВРИЖЕНКО,
*експерти
Лабораторії
законодавчих
ініціатив*

Дискусії щодо необхідності реформування система владних інституцій на місцях у напрямі наближення організації та змісту діяльності органів місцевого самоврядування до потреб і запитів членів територіальних громад ведуться вже давно. Значна кількість політиків та експертів часто зводять реформу місцевого самоврядування до перегляду положень Конституції України в частині системи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування і прийняття за результатами внесення змін до Конституції законодавчих актів, покликаних забезпечити реалізацію цих змін (законів щодо адміністративно-територіального устрою, місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування загалом, нового Бюджетного кодексу, відповідних змін до Земельного кодексу тощо). Звісно, такий підхід має свою логіку, адже без давно назрілої конституційної реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального поділу говорити про можливість системного реформування місцевого самоврядування навряд чи доводиться.

Разом з тим, наближення діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування до потреб і запитів членів територіальних громад передбачає не тільки проведення конституційної реформи і внесення змін до законодавства, зумовлених переглядом відповідних положень Основного Закону, але і перегляд положень чинного законодавства в частині доступу до інформації про діяльність органів публічної влади, удосконалення регулювання адміністративних процедур тощо. Цілком очевидно, що такий перегляд можливий і в умовах «гальмування» конституційної реформи у сфері адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, іншими словами – в межах чинних положень Конституції.

Саме тому у цій публікації, поряд з дослідженням базових моделей реформування адміністративно-територіального устрою, які активно обговорюються в середовищі політиків та експертів (і від вибору однієї з яких значною мірою визначатиметься організаційна модель місцевого самоврядування, зміст конституційного перегляду в частині адміністративного устрою і місцевого самоврядування), авторами значну увагу приділено питанням основних тенденцій у реформуванні місцевої влади в зарубіжних країнах, у тому числі – забезпеченню прозорості діяльності місцевих органів публічної влади, досвіду впровадження електронного врядування тощо.

1. Огляд основних моделей реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні

Як зазначалось, реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування може здійснюватись як в межах чинної Конституції України, так і шляхом перегляду Основного Закону. Перший шлях має

низку недоліків, які у будь-якому випадку рано чи пізно доведеться виправляти шляхом зміни конституційних положень. Власне, безпосередньо Основний Закон на сьогодні дозволяє лише одне – збільшувати територіальні громади шляхом створення добровільних об'єднань у спільну громаду територіальних громад сіл, селищ та міст. Створення таких об'єднань до певної міри могло б сприяти забезпеченню принципу повсюдності місцевого самоврядування.

Проте певні європейські стандарти місцевого самоврядування в рамках чинної Конституції не можуть бути впроваджені: це стосується, зокрема, створення власних виконавчих органів обласних та районних рад, перегляду системи місцевих державних адміністрацій і повноважень органів виконавчої влади на місцях з метою запобігання дублювання ними функцій виконавчих органів регіонального самоврядування тощо. Не слід забувати й про те, що створення добровільних об'єднань сільських і селищних громад є правом, не обов'язком громад, які утворюють об'єднану громаду. У цьому світлі доцільність перегляду положень Конституції України в частині місцевого самоврядування є безсумнівною.

Окрім місцевого самоврядування, перегляду потребують також і конституційні засади адміністративно-територіального устрою, насамперед – в частині базового рівня адміністративно-територіального устрою (села, селища, міста), переліку областей (в конституціях європейських країн зазвичай не фіксується повний перелік назв адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня адміністративно-територіального поділу та їхня кількість).

За результатами пошуків оптимальної моделі національного адміністративно-територіального устрою експертами було визначено декілька можливих шляхів реформування адміністративно-територіального устрою України та (або) місцевого самоврядування¹.

¹ Див.: Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: Монографія / Яцуба В.Г., Яцюк В.А., Матвішин О.Я., Карпінський Ю.О., Куйбіда В.С., Негода В.А. та ін. – К.: «Геопринт», 2007. – 366 с.

**Переваги та недоліки дворівневої системи
адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування**

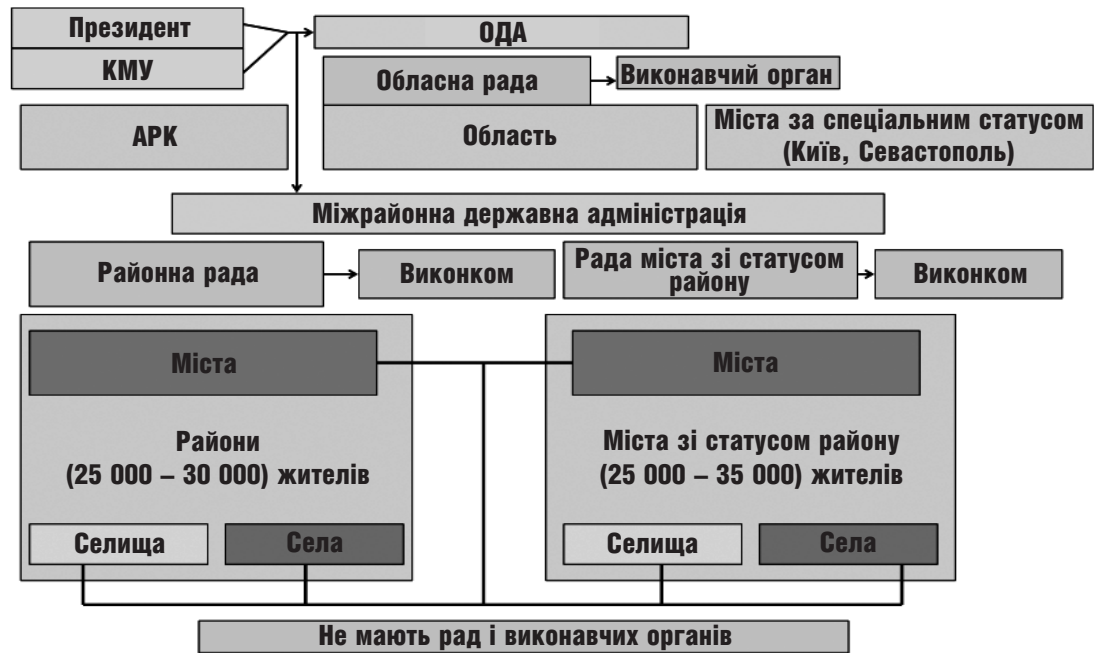
Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> ● Підвищення фінансової спроможності громад 	<ul style="list-style-type: none"> ● Віддалення центрів надання управлінських послуг від кінцевих споживачів
<ul style="list-style-type: none"> ● Створення власних виконавчих органів районних та обласних рад 	<ul style="list-style-type: none"> ● Збереження централізованої дворівневої системи місцевих державних адміністрацій
<ul style="list-style-type: none"> ● Забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування 	<ul style="list-style-type: none"> ● За моделі рад існуючих великих міст (Харків, Донецьк, Дніпропетровськ і т.д.) втрачуть свій статус і перетворяться на групу (30 і більше) районів, що ускладнить управління цілісною міською інфраструктурою, яка існує нині
	<ul style="list-style-type: none"> ● Модель реформування зберігає дуалізм виконавчої влади і подвійне підпорядкування МДА Президенту та Кабінету Міністрів
	<ul style="list-style-type: none"> ● Доцільність створення інституту представників районних рад в селах, селищах і містах з населенням до 25 000 є досить сумнівною, статус цих представників в рамках моделі до кінця не визначений
	<ul style="list-style-type: none"> ● Модель повністю руйнує існуючу триланкову систему адміністративно-територіального устрою, що відповідно, потребує кардинальних змін до Бюджетного кодексу в частині розмежування видатків між місцевими бюджетами
	<ul style="list-style-type: none"> ● Модель не передбачає перегляду існуючої кількості областей

Згідно із *першою з моделей реформи*, базовою одиницею адміністративно-територіального поділу має стати район та місто з правами району (такі права надаються містам з населенням до 30 000 членів територіальних громад), а вищою ланкою в системі адміністративно-територіального устрою – обласний рівень. Відповідно, існуючі одиниці адміністративно-територіального устрою – села, селища та міста – в рамках цієї моделі не вважаються окремими адміністративно-територіальними одиницями. Зрозуміло, що така модель передбачає реформування системи органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Саме тому в межах моделі пропонується збереження обласних державних адміністрацій і трансформація районних державних адміністрацій в міжрайонні, на які покладатимуться контрольно-наглядові функції.

Основні зміни в системі органів місцевого самоврядування в рамках цієї моделі адміністративно-територіального устрою передбачають: 1) ліквідацію органів самоврядування на рівні сіл, селищ та міст; 2) можливість створення районними та обласними радами власних виконавчих органів, як це передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування; 3) запровадження інституту представників районних рад у селах, селищах та містах з населенням до 25 000 жителів (містах, які не мають прав районів).

Аналіз позитивів і недоліків цієї моделі дозволяє говорити про те, що хоча вона частково й вирішує існуючі проблеми функціонування місцевого самоврядування та наближає засади адміністративно-територіального устрою і принципи побудови місцевого самоврядування у відповідність до європейських стандартів, вона водночас породжує і ряд нових проблем. Так, дворівнева система адміністративно-територіального устрою не є типовою для держав з аналогічною українській площею території та кількістю населення; модель передбачає збереження дворівневої системи місцевих державних адміністрацій (в той час як в умовах укрупнення територіальних громад цілком достатнім було б збереження лише обласних державних адміністрацій), зберігає основні існуючі вади адміністративно-територіального устрою (модель не передбачає оптимізації кількості областей, фактично зберігає існуючий базовий рівень адміністративно-територіального поділу – села, селища, міста); віддаляє центри надання адміністративних послуг від кінцевих споживачів, «розчленовує» управління цілісною міською інфраструктурою (опалення, водопостачання, ЖКГ тощо) між десятками районів, засади взаємодії яких саме у великих містах (які de-facto ліквідовуються) моделлю остаточно не визначено. Як бачимо, така модель адміністративно-територіального устрою та організації влади на місцях має куди більше недоліків, аніж переваг.

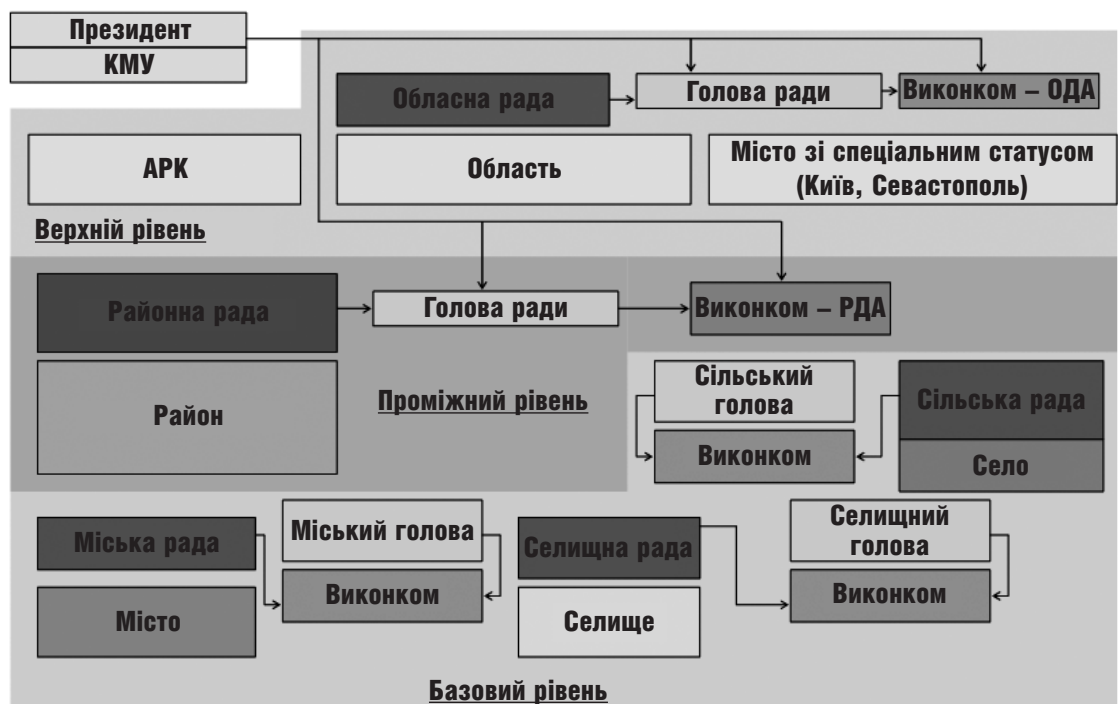
Дворівнева модель адміністративно-територіального устрою



Друга модель реформування адміністративно-територіального устрою та організації влади на місцевому і регіональному рівнях (хоча вважати її реформою адміністративно-територіального устрою навряд чи можна) фактично передбачає поширення столичного досвіду врядування у загальнонаціональному масштабі. Іншими словами, існуюча система адміністративно-територіального поділу не переглядається

і залишається тривірневою (села, селища, міста – райони – області, м. Київ та Севастополь, Автономна Республіка Крим), на обласному і районному рівнях відповідним радам надається право утворити власні виконавчі органи, які очолюють виборні районні та обласні голови (або голови рад). На останніх покладаються існуючі повноваження голів відповідних місцевих державних адміністрацій.

Реформування місцевого самоврядування за Київською моделлю



Основні переваги та недоліки цієї моделі розкрито у нижченаведеній таблиці.

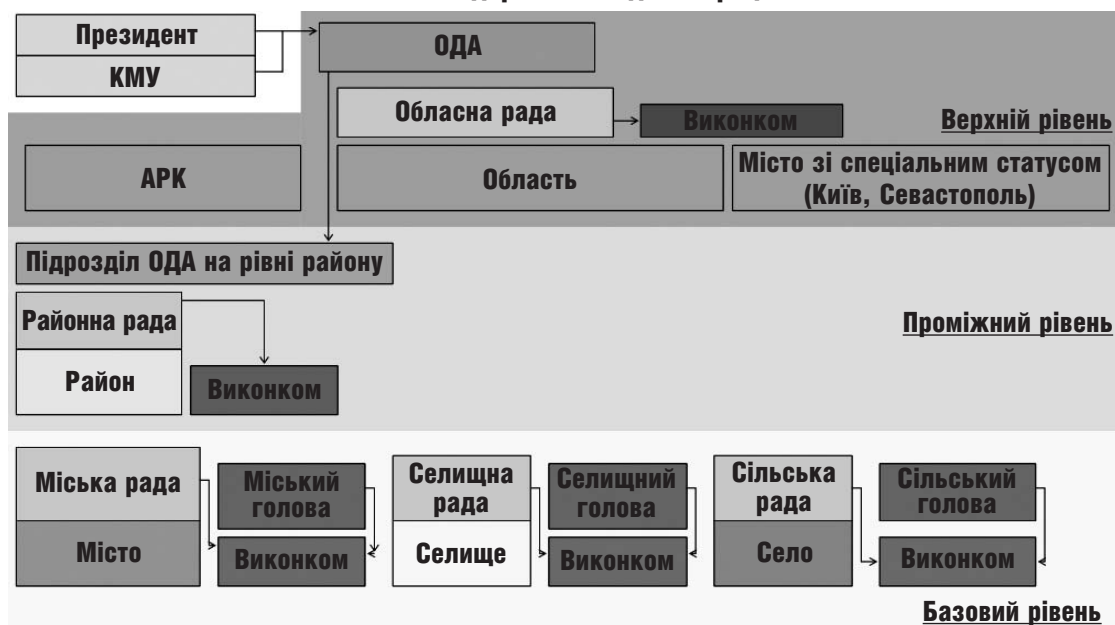
Переваги та недоліки впровадження «Київської моделі» організації виконавчої влади та місцевого самоврядування у загальнонаціональному масштабі

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> Обласним і районним радам надається право утворити власні виконавчі органи 	<ul style="list-style-type: none"> Модель не передбачає реформування адміністративно – територіального устрою держави, відповідно принцип повсюдності місцевого самоврядування не може бути реалізований. Зберігаються всі існуючі проблеми, що впливають з існуючого адміністративно-територіального поділу
	<ul style="list-style-type: none"> Руйнується виконавча вертикаль – уряд втрачає важелі впровадження власної політики на місцях, втрачається розмежування контролю і відповідальності при здійсненні органами публічної влади на місцях своїх функцій (оскільки місцеві державні адміністрації фактично перетворюються у виконавчі органи місцевих рад, і зв'язок між здійсненням виконавчої влади на обласному та районному рівнях фактично відсутній), голови місцевих державних адміністрацій, які одночасно є виборними посадовими особами місцевого самоврядування, не є політично нейтральними фігурами
	<ul style="list-style-type: none"> Зберігаються існуючі засади міжбюджетних відносин з усіма недоліками, місцеве самоврядування залишається фінансово слабким

Таким чином, єдиною перевагою другої моделі реформування місцевого самоврядування є надання представницьким органам регіонального самоврядування права утворити власні виконавчі органи. Зберігаючи основні недоліки функціонування місцевого самоврядування (низький рівень фінансової спроможності громад, зумовлений адміністративно-територіальним устроєм; збереження централізованої моделі публічного управління), така модель породжує ряд нових загроз – політизацію управління на місцях, втрату урядом інструментів впровадження власної політики тощо, широкі можливості для протистояння обласної та районної влади тощо. Таким чином, доцільність практичного впровадження цієї моделі викликає сумніви.

Третій варіант реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування (його, як і попередній, можна вважати моделлю реформування місцевого самоврядування, а не адміністративно-територіального устрою) передбачає збереження існуючої системи адміністративно-територіального поділу, створення на обласному та районному рівнях виконавчих органів відповідно обласних та районних рад, ліквідацію районних державних адміністрацій, повноваження яких планується покласти на структурні підрозділи обласних державних адміністрацій, звуження повноважень обласних державних адміністрацій до контрольно-наглядових.

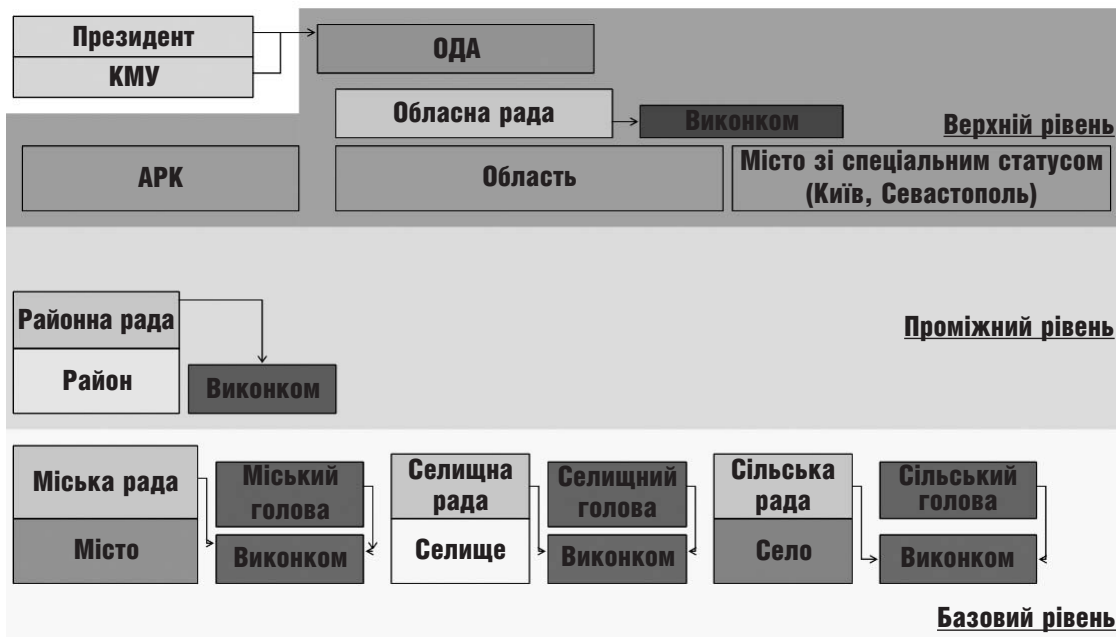
Реформування місцевого самоврядування: модель з районними підрозділами обласних державних адміністрацій



Четверта модель реформи місцевого самоврядування відрізняється від попередньої лише тим, що вона впроваджує одноланкову систему органів виконавчої влади на місцях –

обласні державні адміністрації; на районному рівні не передбачається існування ні районних державних адміністрацій, ні профільних підрозділів обласних державних адміністрацій.

Реформування місцевого самоврядування: модель без районних підрозділів обласних державних адміністрацій та РДА



Переваги та недоліки впровадження моделей місцевого самоврядування з представництвами обласних державних адміністрацій на районному рівні та без відповідних представництв

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> Обласним і районним радам надається право утворити власні виконавчі органи 	<ul style="list-style-type: none"> Моделі не передбачають реформування адміністративно-територіального устрою держави, відповідно принцип повсюдності місцевого самоврядування не може бути реалізований. Зберігаються всі існуючі проблеми, що випливають з існуючого адміністративно-територіального поділу. Зберігаються існуючі засади міжбюджетних відносин з усіма недоліками, місцеве самоврядування залишається фінансово слабким
<ul style="list-style-type: none"> Розмежування функцій контролю і управління на рівні областей і районів (контрольні повноваження закріплюються за місцевими державними адміністраціями, управлінські – за виконавчими органами місцевого самоврядування) 	<ul style="list-style-type: none"> Модель, яка передбачає утворення підрозділів ОДА (департаментів) на районному рівні, фактично передбачає збереження РДА в модифікованому вигляді та змінним підпорядкуванням (за рахунок розширення кадрових повноважень голови ОДА і відповідного звуження повноважень глави держави і уряду). Відповідно, за цієї моделі виконавча влада на місцях залишатиметься надмірно централізованою.

Модифікованим варіантом четвертої **моделі** реформування місцевого самоврядування є модель, у відповідності до якої села, селища та міста ліквіднуються, і на їх основі утворюються адміністративно-територіальні одиниці нового рівня – громади (сільські, селищні ті міські). Порівняно з двома вищеописаними моделями реформ, такий підхід до реформування має два основних позитиви – забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, а також створення умов для підвищення

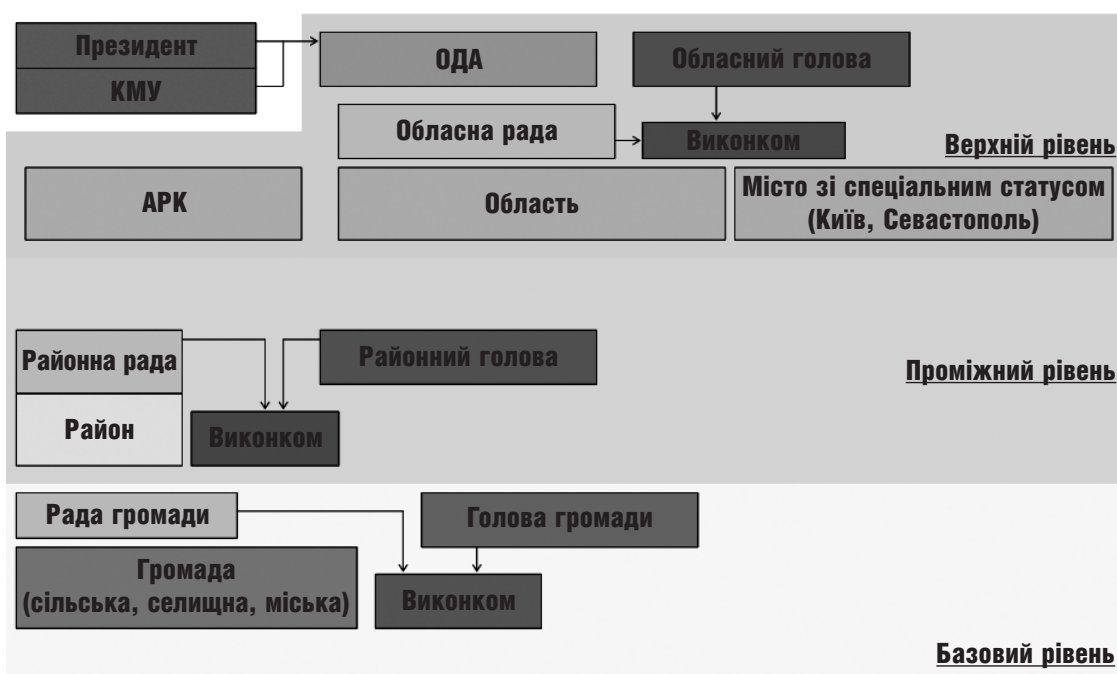
фінансової спроможності місцевого самоврядування на базовому рівні адміністративно-територіального поділу.

Цей підхід дозволяє привести у відповідність до європейських стандартів міжбюджетні відносини, систему місцевих податків і зборів. Однією з проблем, які виникнуть в процесі реалізації реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування за цим сценарієм, стане необхідність інвестування в інфраструктуру нових укрупнених те-

риторіальних одиниць і перенесення адміністративних центрів (тобто центрів надання управлінських послуг органами самоврядування) в населені пункти, рівновіддалені від меж громад. Разом з тим, у більш віддаленій перспективі, подальше впровадження адміністративно-територіальної реформи вимагатиме перегляду кількості областей (як це мало місце, зокрема, в Польщі на початку 1990-х років). Також в ході реформи необхідно буде визначити статус великих міст, в деяких з яких вже зараз кількість населення перевищує або наближається до кількості жителів малонаселених областей. Можливо, таким містам в перспективі має бути надано спеціальний статус (іншими словами, такі міста мають бути прирівняні до областей). Це ж саме стосується і міст районного значення, в яких проживає більша частина мешканців району – такі міста в перспективі мають

здійснювати, окрім самоврядних повноважень як власне міст, повноваження районів. Цей підхід до реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування частково знайшов відображення в проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України», відомому як «законопроект 3207-1», який був попередньо схвалений 8 грудня 2004 року і розгляд якого було припинено у листопаді 2007 року (цей законопроект передбачав лише часткове реформування адміністративно-територіального устрою – на базі сіл, селищ та міст ним передбачалось утворення адміністративно-територіальних одиниць нового типу – громад, проте верхній рівень адміністративно-територіального поділу (24 області) проектом переглянутий не був, що у перспективі зумовило б потребу у внесенні подальших змін до Конституції України).

Реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою: модель без РДА та створення громад на базовому рівні



Зрештою, окрім вищеописаних моделей реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, існує і **шоста модель** відповідної реформи. Наразі в частині реформування адміністративно-територіального устрою вона є найбільш «опрацьованою» з економічної, демографічної та географічної точок зору. Коротко суть моделі полягає у наступному: 1) базовою одиницею адміністративно-територіального устрою є сільська, селищна, міська громада районного міста (з чисельністю населення до 15 000 осіб); 2) проміжним рівнем адміністративно-територіального устрою є райони (25 000 – 30 000 осіб), міста-райони (понад 15 000 осіб); 3) верхній

рівень адміністративно-територіального устрою представлений містами зі спеціальним статусом (понад 750 000 осіб), областями та Автономною Республікою Крим; 4) пропонується ввести додаткову адміністративну одиницю у вигляді департаменту на базі адміністративних одиниць, які на сьогодні є територіальною основою для діяльності органів державної влади (адміністративних та інших судів, прокуратури, територіальних підрозділів деяких міністерств та інших центральних органів виконавчої влади тощо), при цьому згідно із запропонованою концепцією кількість департаментів пропонується узгодити з кількістю виборчих округів; 5) на проміжному та верхньому рівнях адміністративно-

територіального устрою передбачається створення власних виконавчих органів місцевого самоврядування у вигляді виконавчих комітетів (рад міністрів областей – на обласному рівні) та управ (виконавчих органів відповідних рад); 6) на рівні міст Києва і Севастополя передбачається зберегти існуючу систему врядування – міські голови відповідних міст одночасно очолюватимуть міські державні адміністрації, а міські державні адміністрації – здійснюватимуть повноваження виконавчих органів рад та повноваження місцевих державних адміністрацій; 7) існування місцевих державних адміністрацій

передбачається лише в областях, натомість в містах зі спеціальним статусом (крім Києва та Севастополя), а також на районному рівні місцеві державні адміністрації не створюються – на цих рівнях діятимуть лише структурні підрозділи центральних органів виконавчої влади; 8) в невеликих громадах з чисельністю жителів до 2000 осіб виконавчі органи рад не створюватимуться – їхні функції виконуватимуть голови громад; 9) в складних адміністративно-територіальних одиницях (наприклад, містах, які включають інші населені пункти) передбачається запровадження інституту старости поселення.

Модель реформування адміністративно-територіального устрою з утворенням міст-районів та міст-регіонів



Система органів регіонального та муніципального врядування в рамках моделі адміністративно-територіального устрою з утворенням міст-районів та міст-регіонів



Переваги та недоліки впровадження моделі адміністративно-територіального устрою з утворенням міст-районів та міст-регіонів

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> Обласним і районним радам надається право утворити власні виконавчі органи 	<ul style="list-style-type: none"> Критерій виведення в окрему ланку в межах верхнього рівня адміністративно-територіального устрою міст зі спеціальним статусом (в якості якого пропонується встановити чисельність населення – 750 000) потребує додаткового обґрунтування з урахуванням специфіки діяльності великих міст. Можливо, при визначенні доцільності надання місту спеціального статусу слід враховувати не лише арифметичну кількість населення у певний період часу, але й інші показники, наприклад – демографічні та фінансово-економічні
<ul style="list-style-type: none"> Розмежування функцій контролю і управління на рівні областей і районів (контрольні повноваження закріплюються за місцевими державними адміністраціями, управлінські – за виконавчими органами місцевого самоврядування) 	<ul style="list-style-type: none"> Потребує уніфікації регулювання правовий статус всіх міст зі спеціальним статусом. З незрозумілих причин концепцією передбачається збереження в Києві та Севастополі існуючої моделі самоврядування, в той час як для інших міст зі спеціальним статусом пропонується закріпити іншу модель. Очевидно, що специфіка Києва та Севастополя має визначатись лише обсягом їхніх функцій як відповідно столиці та місця базування Чорноморського флоту РФ, а не специфікою побудови системи органів самоврядування в цих містах
<ul style="list-style-type: none"> Модель значною мірою враховує існуючу структуру адміністративно-територіального устрою 	<ul style="list-style-type: none"> На наш погляд, виділення великих міст як особливої ланки в системі адміністративно-територіального устрою є доцільним лише в аспекті міжбюджетних відносин та обсягу функцій, які на них покладаються (який є ширшим порівняно з обсягом функцій звичайних міст), а не в аспекті системи адміністративного поділу. Адже навряд чи без міста Харкова, наприклад, є доцільним подальше існування Харківської області. Слід також відзначити і те, що виокремлення суто в адміністративному плані окремих міст породжує іншу проблему, яка не вирішена Концепцією – проблему реалізації загальнонаціональної політики в межах таких міст. Очевидно, що у разі виділення з структури областей великих міст, у таких містах також мають бути створені міські державні адміністрації з контрольними повноваженнями, існування яких концепцією наразі не передбачено
<ul style="list-style-type: none"> Забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування 	<ul style="list-style-type: none"> Доцільність виокремлення штучного утворення – адміністративних округів (або департаментів) є досить сумнівною, адже значною мірою «прив'язує» перебудови в системі органів виконавчої, судової влади тощо до цієї системи. Очевидно, що вирішення питання про територіальні межі юрисдикції того чи іншого органу влади має вирішуватись ним безпосередньо (що сприятиме гнучкості управління), а не фіксуватись на рівні законодавчих актів, у тому числі і в Конституції
<ul style="list-style-type: none"> Децентралізація публічного управління за рахунок ліквідації РДА 	<ul style="list-style-type: none"> На нашу думку, недостатньо обґрунтованим є і виокремлення в системі виконавчих органів регіональних та місцевих рад двох типів органів – управи та виконкому. По суті виконком і є управою, а проведення зазначеного розмежування є так само «обґрунтованим», як, наприклад, виділення в системі керівництва виконавчою владою Кабінету Міністрів і Міністерської Управи Верховної Ради України
<ul style="list-style-type: none"> Створення умов для проведення бюджетної, земельної, податкової реформ 	<ul style="list-style-type: none"> На нашу думку, концепція взагалі не мала б вичерпно визначити перелік органів регіонального та місцевого самоврядування, а також порядок обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування – відповідні питання є питаннями політичної доцільності і мають вирішуватись шляхом регулювання законами про місцеве самоврядування та законами про вибори. Натомість відповідно до концепції в одних випадках (наприклад, в областях, містах-районах тощо) «керівник області», мер міста обираються непрямыми виборами, в той час як для базових рівнів самоврядування фіксується безпосереднє обрання голів громад виборцями (прямі вибори), що навряд чи можна вважати аргументованим

На сьогоднішній день розглянута вище модель в частині реформування адміністративно-територіального устрою України є, на наш погляд, найбільш досконалою з-поміж усіх інших, розглянутих у цій статті. За умови додаткового фінансово-економічного та демографічного обґрунтування (з використанням методів географічного моделювання), вона цілком могла б бути покладена в основу реформування адміністративно-територіального устрою та, відповідно, місцевого самоврядування. Основні слабкі сторони концепції проаналізовано у вищенаведеній таблиці.

На нашу думку, в контексті наближення місцевого самоврядування до потреб і запитів членів територіальних громад, здійснення адміністративно-територіальної реформи повинно передбачати: 1) забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування, визначення в якості базової одиниці адміністративно-територіального устрою нової одиниці – округи (комуни, громади тощо); 2) можливість створення представницькими органами регіонального самоврядування власних виконавчих органів; 3) надання на основі обґрунтованих критеріїв окремим містам спеціального статусу; 4) уніфікацію системи управління спеціальними містами, у тому числі Києвом та Севастополем; 5) децентралізацію публічного управління, вирішення питання про доцільність існування районних державних адміністрацій; 6) можливість делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на підставі адміністративних договорів, можливість делегування повноважень на нижчі рівні місцевого самоврядування; 7) рамкове окреслення в Конституції засад адміністративно-територіального устрою, що передбачає, зокрема, вилучення з Конституції положень щодо кількості областей, їх назв тощо.

2. Наближення змісту діяльності органів місцевого самоврядування до потреб членів територіальних громад

Місцеве самоврядування є найбільш наближеним до громадян рівнем здійснення публічної влади. Як система механізмів вирішення проблем локального значення, ця сфера управління передбачає максимально ефективно використання ресурсів, що перебувають у розпорядженні громад, для потреб певної території та її мешканців. Принцип субсидіарності, який лежить в основі здійснення влади на місцях та є одним із ключових демо-

кратичних стандартів муніципального управління, декларує, по-перше, обмеженість втручання центрального рівня управління у вирішення питань місцевого значення, а по-друге – максимальне залучення членів територіальних громад безпосередньо у процес здійснення влади на певній території. Таким чином, місцеве самоврядування постає як сукупність інституційного каркасу, а також процедур і механізмів безпосередньої демократії, що забезпечують максимальний вплив населення на прийняття владних рішень на локальному рівні. Функціонування обох названих елементів потребує наявності відповідної правової бази. Тим не менше, відведення законом певної сфери для місцевої ініціативи, спрямованої на забезпечення належного зв'язку між управлінням і самоорганізацією, є запорукою дотримання демократичних стандартів на місцях.

Із зазначеного випливає, що відповідальність за ефективність системи місцевого самоврядування несуть не лише органи управління, які утворюють відповідну систему, але і члени територіальної громади. За таких умов необхідною вимогою є забезпечення тісної взаємодії між владними інститутами на місцях та громадянами. У свою чергу забезпечення ефективності такої взаємодії потребує наявності механізмів, які передбачають:

- зв'язок членів представницьких органів на місцях (депутатів місцевих рад) з громадою;
- прозорість функціонування органів місцевого самоврядування;
- відповідальність депутатів місцевих рад перед територіальною громадою;
- ефективність систем адміністрування місцевих коштів.

Якщо ефективна інституційна організація місцевого самоврядування – це, в першу чергу, сфера відання центрального рівня державного управління, який є відповідальним за створення для цього належних правових умов, то ефективність механізмів взаємодії між владою та населенням на муніципальному рівні напряму залежить як від правових основ, так і від обраних на місцях способів реалізації наданих законом можливостей. За таких умов про універсальність певного набору рекомендацій щодо підвищення ефективності останніх говорити не варто, оскільки у різних країнах і на різних рівнях територіальної організації місцевого самоврядування відповідні питання вирішуються по-різному, відповідно до особливостей політичної та правової систем (зокрема, форми правління, форми державного устрою, особливостей зв'язку центрального та

локального рівнів управління, ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, традицій демократичного врядування тощо). Таким чином, оптимальним способом підвищення ефективності самоврядування на місцях в частині забезпечення взаємодії управлінських інститутів з членами територіальної громади є аналіз кращої практики зарубіжних країн, а також адаптація наявного досвіду до національних політико-правових умов.

2.1. Забезпечення прозорості місцевого самоврядування

Необхідність забезпечення прозорості діяльності публічної влади на законодавчому рівні впливає із права громадян на участь в управлінні місцевими справами, яке тісно пов'язане з правом на отримання повної та

достовірної інформації про діяльність органів влади та місцевого самоврядування. Поінформованість громадян про сфери, напрямки та конкретні кроки органів влади є не менш важливим для забезпечення її ефективного функціонування, ніж обізнаність суб'єктів вироблення та реалізації політики про потреби та інтереси суспільства (громади).

Основою законодавчого забезпечення прозорості місцевого самоврядування є закріплення на законодавчому рівні права доступу громадян до інформації. Це право часто декларується на конституційному рівні, а безпосередні механізми його реалізації – закріплені у законах. Загалом, така практика є типовою для більшості європейських країн. Особливості правового регулювання механізмів доступу громадян до інформації подано у таблиці нижче.

Зміст загального регулювання права на отримання інформації про діяльність органів публічної влади

	Електронне врядування	Свобода доступу до інформації	Регулювання електронної комунікації	Використання інформації про діяльність публічного сектору
Австрія	+	+	+	+
Бельгія	-	+	+	+
Болгарія	-	+	+	+
Великобританія	-	+	+	+
Греція	-	+	+	+
Данія	-	+	+	+
Естонія	-	+	+	+
Ірландія	-	+	+	+
Ісландія	+	+	+	+
Іспанія	+	+	+	+
Італія	+	+	+	+
Кіпр	-	-	+	+
Латвія	-	+	+	+
Ліхтенштейн	-	+	+	+
Литва	-	+	+	+
Люксембург	-	-	+	-
Македонія	-	+	+	+
Мальта	-	-	+	-
Нідерланди	-	+	+	+
Німеччина	-	+	+	+
Норвегія	-	+	+	+
Польща	+	+	+	+
Португалія	-	+	+	+
Румунія	+	+	+	+
Словаччина	-	+	+	+
Словенія	-	+	+	+
Туреччина	-	+	+	+
Угорщина	-	+	+	+
Фінляндія	+	+	+	+
Франція	+	+	+	+
Хорватія	-	+	+	+
Чехія	+	+	+	+
Швейцарія	-	+	+	+
Швеція	-	+	+	-

Джерело: Матеріали порталу <http://www.epractice.eu>

Аналіз європейської практики дозволяє говорити про те, що єдиного підходу до обсягу і способів регулювання права на доступ до інформації на європейських теренах наразі немає. Так, наприклад, у Греції конституційна норма, яка гарантує право на доступ до інформації, взагалі не конкретизується в інших, окрім Конституції, нормативно-правових актах. Натомість в Італії прийнято кодекс про електронне врядування, а в Латвії можливість електронного врядування передбачена у декількох різних законах. Крім того, деякі країни активно працюють над закріпленням у законодавстві

норм, що деталізують право на отримання інформації у світлі правових актів Європейського Союзу (зокрема – Люксембург, Мальта).

Що стосується шляхів адаптації закріплених у національному законодавстві принципів до місцевих умов, то аналіз досвіду зарубіжних країн дозволяє виділити стратегії та відповідні кожній стратегії інструменти стимулювання прозорості управління на локальному рівні. Співвідношення стратегій та інструментів, а також відповідний досвід їх реалізації у практиці зарубіжних країн подано у нижченаведених таблицях².

Стратегії та інструменти підвищення прозорості функціонування місцевого самоврядування

МУНІЦИПАЛЬНІ ОПИТУВАННЯ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> ● Запобігання несанкціонованому використанню місцевих ресурсів і зловживання владою; ● Вироблення спільного для усіх зацікавлених осіб бачення шляхів підвищення ефективності системи місцевого самоврядування. 	<p>Підготовка опитувальника за тематичними блоками, що стосуються ефективності функціонування системи місцевого самоврядування. Такими тематичними блоками можуть бути: етичні засади муніципальної служби, громадські скарги, кадрова ефективність, бюджетна система, аудит тощо.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Визначення тематики та індикаторів оцінки; ● Вибір способу збору інформації; ● Вибір способу поширення отриманої інформації. 	<p>Досвід Греції. Система муніципального опитування була запроваджена у м. Пірей (Piraeus) за ініціативи мера та за підтримки Transparency International (далі – TI). Система передбачала залучення кількох зовнішніх консультантів, які протягом 4-х днів проводили інтенсивні консультації з представниками муніципальної влади, місцевими підприємцями та представниками громадських організацій. Результатом експерименту стало прийняття муніципального кодексу етики та продовження співпраці з TI.</p>

ОЦІНЮВАННЯ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> ● Оцінка якості та ефективності надання послуг органами місцевого самоврядування у відповідності до розробленої шкали ефективності; ● Визначення причин, наслідків і можливих шляхів подолання проблеми неефективності місцевого врядування. 	<p>Проведення кваліфікованої оцінки діяльності органів місцевого самоврядування прямими отримувачами послуг шляхом виставлення оцінок. На підставі отриманих даних проводиться експертна обробка та аналіз кількісних даних з метою вироблення рекомендацій. Зазвичай, підготовка таких звітів передбачає оцінку соціально-політичного контексту, інституційної оптимальності, ступеня залученості медіа та третього сектору у процес врядування на місцях.</p>		

² Таблиці підготовлені за результатами аналізу інформації порталу United Nations Human Settlements Programme // <http://ww2.unhabitat.org/cdrom/TRANSPARENCY/html/toc.html>

ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> ● Забезпечення кращого рівня інформування громадян щодо важливих рішень місцевої влади і чиновників та сприяння безпосередній участі зацікавлених сторін у питаннях місцевого врядування; ● Підвищення рівня відповідальності місцевої влади і чиновників шляхом привернення уваги громадськості до їх діяльності; ● Сприяння діалогу між місцевою владою та громадянами. 	<p>Особливу увагу варто звертати на підготовку короткого резюме з тематики зібрання, формування порядку денного, завчасне визначення дати, забезпечення присутності ключових осіб, інформування громадян, надання можливості донесення позиції зацікавлених сторін тощо.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Проведення інформаційної кампанії; ● Організаційні проблеми; ● Забезпечення діалогу між зацікавленими сторонами та місцевою владою після проведення слухань. 	<p>Досвід США. Приклад Вісконсинського департаменту з природних ресурсів, що проводить громадські зібрання та слухання з різноманітних питань майже кожного робочого дня, показує ефективність та дієвість цього інструменту у забезпеченні прозорості та взаємодії влади та громадян.</p>

ВПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В УПРАВЛІННІ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> ● Сприяння доступу громадськості до інформації щодо органів влади; ● Підвищення рівня відповідальності влади, швидкості її реагування та професіоналізму місцевих чиновників. 	<p>Система управління публічними базами даних має включати в себе відповідні процедури та схеми документування діяльності органів влади. Система зберігання документації та порядок доступу до неї для громадян мають бути простими та зрозумілими. Комп'ютеризація зберігання баз даних є бажаною завдяки перевагам легкого запису, оновлення даних та передачі інформації.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Проект потребує значних ресурсів та фінансування; ● Проблема підвищення кваліфікації чиновників; ● Проведення медіа-кампанії. 	<p>Досвід Індії. Комп'ютериована система баз даних була запроваджена в селі Беландур. Спеціально для умов сільської місцевості було розроблено відповідне програмне забезпечення. Завдяки системі жителі села можуть за короткий час зареєструвати ділянку землі, отримати довідку тощо.</p>

СТВОРЕННЯ НЕЗАЛЕЖНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> ● Нагляд за місцевим урядованям; ● Запровадження дієвої машини для поширення інформації стосовно правил та врегулювань, що стосуються врядування; ● Вивчення та розроблення проектів урядової політики; ● Попередження порушень з боку посадовців та їх публічна відповідальність. 	<p>Наявність подібних агенцій допомагає визначити випадки корупції, її корені та способи її викорінення, до того ж, це слугує певним сигналом того, що корупція не буде допущена на будь-якому рівні. До таких агенцій мають входити люди, що мають авторитет у громади. Робота агенцій передбачає постійне навчання та тренування посадовців. Частою є практика існування штабу юридичного консультування при агенції, що розвиває двосторонній зв'язок «громада-врядування».</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Висококваліфіковані співробітники; ● Повинна бути вичерпна юридична база та юридичні рамки для роботи агенції; ● Потребує значного фінансового капіталу; ● Потрібне чітке усвідомлення важливості і необхідності існування такого органу у громади. 	<p>Приклад Ботсвани. В середині 1990-х рр. в Ботсвані було засновано Директорат з корупції та економічного злочину. В штаті працює 120 людей, які допомагають довести справи з корупції до суду. За роки свого існування директорат заручився підтримкою місцевого уряду, що дало змогу використовувати раніше заборонені ресурси у боротьбі з корупцією та економічними злочинами.</p>

ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> ● Забезпечення прозорості та дотримання етичних норм держслужбовцями та посадовцями через усунення спокуси та можливості участі у корупційних діях; ● Сприяння розділенню приватних, особистих та політичних інтересів посадовців та чиновників; ● Захист посадовців від необґрунтованих підозр та підвищення рівня довіри до них громадян; ● Обмеження несанкціонованого впливу через обмеження працевлаштування колишніх держслужбовців та чиновників. 	<p>Може бути частиною національного законодавства чи бути прийнятим у вигляді постанови чи інших актів органів місцевої влади. Розробці такого акту має передувати детальне дослідження цінностей та проблем громади та держслужбовців, а також публічне обговорення. Документ має, зокрема, містити положення про тренінги та освіту для держслужбовців, відкритість управління фінансами, механізми скарг та розслідувань, чіткі визначення заборонених дій, покарання за порушення норм тощо.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Бажаність законодавчого врегулювання; ● Масштабність та складність предмету регулювання; ● Необхідність не тільки в розробці та введенні в дію, але й подальшій увазі до застосування закону (акту). 	<p>Досвід США. Відповідальним органом за застосуванням закону про конфлікт інтересів у Нью-Йорку є Комісія з конфліктів інтересів. Вона складається з п'яти членів, що призначаються мером міста за поданням місцевої ради. Члени комісії перебувають на посаді протягом шести років та зустрічаються не рідше раз у місяць. Комісія інформує посадовців щодо положень закону, оцінює їх виконання, розглядає скарги, проводить розслідування тощо.</p>

ПРОЗОРІСТЬ ДОХОДІВ І ВИДАТКІВ СЛУЖБОВЦІВ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> ● Забезпечення основи моніторингу доходів і активів осіб під час державної служби чи перебування на посаді; ● Підвищення рівня відповідальності посадовців та зменшення можливостей їх участі в корупційних діях. 	<p>Передбачає можливість отримання інформації щодо доходів і активів не тільки посадовця, але й найближчих членів його родини; наявність санкцій за умисне приховування чи неподання такої інформації; регулярне проведення моніторингу доходів та активів держслужбовців та реагування на порушення; доступність інформації для громадськості.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Необхідність комплексного підходу, що включав би в себе юридичне, технічне забезпечення, а також роботу із цільовою аудиторією, ЗМІ та громадськістю; ● Необхідність створення відповідного підрозділу в органах влади на місцях чи надання додаткових повноважень існуючим. 	<p>Досвід США. Система забезпечення відкритості доходів посадовців була запроваджена на острові Род шляхом прийняття положень етичного коду для держслужбовців. Відкритість інформації щодо особистих фінансів обов'язкова для всіх виборних посад, держслужбовців, деяких працівників муніципальних служб. Така інформація включає також дані щодо наявності бізнес-інтересів службовця чи членів його родини, пов'язаних із взаємодією з органами влади. Кожного року біля 6 000 посадовців надають фінансові звіти, відкриті для громадськості.</p>

РЕЕСТРАЦІЯ ЛОБІСТІВ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> ● Регулювання лобістських механізмів з метою забезпечення рівних можливостей для зацікавлених сторін; ● Підвищення рівня відповідальності та відкритості органів влади та посадовців; ● Відкриття доступу до списку та контактів професійних лобістів для сторін, що потребують таких послуг; ● Сприяння доступу до лобістської діяльності, її принципів та наслідків для широкого загалу. 	<p>Може запроваджуватися національним законодавством чи на місцевому рівні. Система такої реєстрації має включати себе стандартну процедуру реєстрації, періодичне оновлення бази даних, заборону займатися лобістською діяльністю колишнім посадовцям та держслужбовцям, винятки для громадських та неприбуткових організацій тощо.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Бажаність законодавчого врегулювання; ● Створення відповідного підрозділу, служби в органах влади чи передання додаткових функцій існуючим; ● Проведення медіа-кампанії. 	<p>Досвід США. Реєстрація лобістських груп була запроваджена в м. Сан-Франциско актом місцевої влади. Він передбачає детальні умови реєстрації, що визначають характер лобістських послуг; квартальний звіт щодо таких умов, отриманих компенсацій, інших витрат тощо; заборону подарунків чиновникам та посадовцям вартістю більше \$50. Всі звіти та реєстраційні форми доступні в он-лайн режимі.</p>

ЗАХИСТ ІНФОРМАТОРІВ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> ● Покращення умов для виявлення шахрайства та корупції; ● Заохочення до звітування про випадки корупції та інші зловживання, які можуть спричинити небезпеку цілісності управління. 	<p>Забезпечення прозорості діяльності представників державного сектору шляхом заохочення спеціалістів, працівників та пересічних громадян до виявлення корупції та зловживань службовим становищем. Реагування урядовців на таке інформування свідчить про необхідність зазначеної підзвітності та прозорості владних структур на всіх рівнях.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Необхідність повної конфіденційності та захисту ідентифікації особи інформатора. ● Потреба у встановленні гарячих ліній для інформування про правопорушення та забезпечення ефективної діяльності системи бази даних, устаткованих на гарячих лініях задля записів правопорушень. ● Проведення спеціального навчання та тренувань серед персоналу, що працюватиме на гарячих лініях та, водночас, серед владних органів та урядовців для заохочення простих громадян до боротьби з корупцією на державному та приватному рівні. 	<p>Досвід США. У Королівському окрузі США існує Захисний Кодекс інформаторів, який виступає як засіб для повідомлення про неправильні урядові дії. Невідповідна або неправильна урядова дія визначається як така, що вчинена урядовцем округу або підприємцем, який порушує будь-який федеральний, окружний або національний закон, створює небезпеку для суспільного устрою, витрачає фондів гроші не за призначенням. Усім інформаторам гарантується безпека та конфіденційність, а також захист від можливої помсти зі сторони владних представників.</p>

«УГОДИ ЧЕСНОСТІ»

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> ● Можливість переконання компаній утримуватися від хабарів шляхом запевнення їх, що їхні конкуренти саме так і чинять; ● Забезпечення утримування уряду від корупційних дій шляхом попередження здринництва за процеси надання ліцензій та приватизації задля прозорості діяльності уряду. 	Для забезпечення антикорупційної діяльності у сфері приватизації, тендерних конкурсів та ліцензування угода чесності уможливить здійснювати спільні операції між державними та приватними структурами відкрито із створенням можливості громадського спостереження за усіма процесами, що підвищить ефективність функціонування уряду та приватних підприємств та збільшить довіру до діяльності обох з боку суспільства.	<ul style="list-style-type: none"> ● Незвичність для багатьох країн створення абсолютно нової практики підписання угод між представниками державного та приватного сектору, який гарантуватиме відсутність будь-яких тінювих схем, корупції, шантажу з обох сторін; ● Складність із застосуванням санкцій відносно тієї чи іншої сторони у разі порушення договору через попередню відсутність практики імплементації таких санкцій. 	Досвід Аргентини. Угода чесності була запроваджена в Аргентині двома етапами: шляхом громадських слухань щодо доцільності та ефективності такої угоди та через підписання самої угоди, яка гарантувала прозорість та чесність відносин влада – приватний сектор, а також запроваджувала серйозні санкції за порушення договору. В результаті, угода забезпечила консенсус у діяльності чиновників та приватних структур, прозорість, кращий сервіс та контроль за діяльністю обох секторів, надавши громадянам Аргентини можливість спостерігати за діями уряду та приватних підприємств у їх взаємовідносинах.

СТВОЕРНЯ ІНСТИТУТУ ПРОФІЛЬНОГО ОМБУДСМАНА

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> ● Незалежне отримання та дослідження заяв щодо поганого управління; ● Основні причини заяв можуть стосуватись порушення законів, несправедливих рішень, проблем перевищення повноважень, корупції, ігнорування та некомпетентності адміністрації, невиконання обов'язків тощо 	Зміст відповідає цілям та завданням, однак важливі наступні моменти: <ul style="list-style-type: none"> – Незалежність омбудсмана від організацій, які він може перевіряти; – Дієвість; – Справедливість; – Публічна відповідальність. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Проблема незалежності та неупередженості омбудсмана і його штату; ● Довіра населення до особи омбудсмана. 	Приклад Косово. Запровадження подібних офісів почалося у 2002 році, відразу була налагоджена система прийому громадян (попередня консультація з представниками офісу при вході полегшувала потік відвідувачів). Офіси організують зустріч громад з представниками місцевого самоврядування, допомагають спрощувати процедуру подачі заяв для документів, що видаються місцевими органами влади, а також допомагають збирати дані документи.

ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОГО ВІКНА

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> ● Збільшення доступу до послуг, які пропонуються у місті; ● Максимізація використання місцевих ресурсів через підхід «однієї зупинки». 	Дані офіси пропонують доступ не лише до інформації та її роз'яснення, але й до послуг як таких. Прийнятою є наступна практика: в таких офісах надається інформація, приймаються заяви, приймаються платежі. Офіси можуть бути тематичними, в такому випадку надається якомога вичерпніша інформація та допомога з певного питання. Важливою є дислокація офісу, що має бути легкодоступна усім членам громади.	<ul style="list-style-type: none"> ● Потребує наявності висококваліфікованого штату ● Означає повне реформування існуючої системи, що може зайняти достатньо багато часу. 	Приклад Австралії. Сіднейський офіс надає консультації щодо планування будівництва, районування, питань власності та її оцінки; видає дозволи на паркування, утримання тварин, підіймальні крани, огорожі навколо новобудов; приймає комунальні платежі. Також офіс підтримується місцевими інспекторами, які допомагають при консультуванні з усіх питань.

ВПРОВАДЖЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОГО АУДИТУ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> ● Незалежне визначення інформації, що є важливим для розвитку загальної картини місцевого самоврядування; ● Визначення слабких сторін та адміністративних недоліків, які не можуть бути визначені інсайдерами інституцій; ● Визначення основ, за якими можна в подальшому проводити оцінювання; ● Забезпечення уряду, урядових структур та громади достовірною інформацією, що в подальшому буде сприяти довірі громади до місцевої влади. 	<p>Зовнішні та внутрішні аудитори мають загальні обов'язки дослідження адміністративних та фінансових практик, розроблення звітів. Вони виробляють рекомендації. Дійсна сила такого аудиту полягає у його загальнодоступності усім членам громади, зокрема стейкхолдерам. Аудит може бути як специфічним (адміністративні процедури), так і загальним (аудит місцевої влади; широкий аудит адміністративної, фінансової та юридичної практик)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Потребує значного фінансового забезпечення; ● Усі експерти мають бути незалежними; ● Має бути вироблена єдина система стандартів проведення даного типу аудиту, що потребує значних часових затрат. 	<p>Приклад Намібії. У місті Віндхок існує офіс головного внутрішнього аудитора, що підпорядковується безпосередньо головному виконавчому органу міста та проводить аудит 9 основних департаментів. Дана структура через саме внутрішній аудит визначила загальні практики та допомогла департаментам вдосконалити їх процедури.</p> <p>Існує гаряча лінія для громадян, які можуть в будь-який момент поскаржитись на підозрілі моменти у роботі місцевої влади.</p>

СТВОРЕННЯ НАГЛЯДОВИХ КОМІТЕТІВ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> ● Нагляд за діяльністю специфічних комітетів з розвитку. ● Забезпечення раціонального та дієвого використання ресурсів, максимізуючи доходи для досягнення намічених цілей місцевого уряду. 	<p>Комітет нагляду обирається для певної функції і працює над одним питанням (навчання, охорона здоров'я, служби тощо). Цілі і функції комітету мають бути якомога точніше сформульовані. Комітети нагляду мають бути націлені на розвиток мети, включати часові обмеження початку та закінчення роботи, а також по закінченню її чіткі результати.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Незалежність комітетів (в них не мають бути задіяні члени місцевого врядування). 	<p>Приклад США. В штату Південна Кароліна є мета стати штатом, де найбільш динамічно розвивається система навчання. Комітет нагляду складається з освітян, бізнесменів, законодавців, які регулярно проводять огляд процесу покращення системи навчання, оцінюють, наскільки добре працюють школи, та досліджують стандарти, яким має відповідати достойна система освіти. В комітеті також діють п'ять підкомітетів.</p>

Вихідними принципами забезпечення прозорості публічного сектору, які були імплементовані у законодавство більшості країн світу, є: відкритість, достовірність і повнота доступу до публічної інформації; забезпечення рівності при доступі до публічної інформації; відповідність вимогам законодавства, яке регулює порядок доступу до публічної інформації; захист права на доступ до публічної інформації, а також персональної інформації; захист державних інтересів; створення можливостей для вторинного використання публічної інформації.

Система забезпечення прозорості інформації про функціонування публічного сектору передбачає можливість отримання інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій, підприємств та установ, діяльність яких фінансується з державного бюджету, конкретних посадових осіб, що представляють державні органи. Отримана публічна інформація може бути використана вторинно для комерційних або некомерційних цілей – тобто

цілей, які відрізняються від її початкового призначення. Тим не менше, поширеною практикою є законодавче закріплення видів інформації, яка не може бути вторинно використана.

Забезпечення доступу до публічної інформації передбачає не лише право громадян звертатися із запитом, а й обов'язок відповідних органів або посадових осіб систематично оприлюднювати інформацію про свою діяльність. Зокрема, це стосується даних, спрямованих на попередження загроз життю, здоров'ю, безпеці або власності громадян; спростування поширеної раніше недостовірної інформації; виконання вимог закону тощо. Норма, яка зобов'язує керівників усіх державних органів, організацій, підприємств та установ оприлюднювати інформацію про їх діяльність, передбачена законодавством, наприклад, Болгарії. Крім того, з метою координації зусиль по інформування громадськості щодо діяльності публічного сектору можливим є створення спеціально уповноваженого органу або призначення відповідальної особи.

Органи та уповноважені особи, відповідальні за надання публічної інформації: приклади законодавчого регулювання

Боснія	Кожен державний орган або орган місцевого самоврядування повинен призначити за наявності згоди Омбудсмана спеціальну посадову особу (Information Officer), уповноважену відповідати на запити громадян.
Македонія	Комісія із захисту права на вільний доступ до інформації публічного характеру – спеціально уповноважений орган, до основних повноважень якого відносяться: – розгляд скарг на відмову у наданні інформації; – контроль дотримання вимог законодавства про доступ до інформації; – підготовка висновків щодо запропонованих змін до законодавства про доступ до інформації; – координація діяльності, спрямованої на освіту громадян щодо реалізації їхнього права на доступ до інформації; – підготовка щорічних звітів щодо запитів на отримання інформації та їх передача до парламенту. Комісія є незалежним органом, що фінансується з державного бюджету та є відповідальним перед парламентом. До складу комісії входять 5 членів, серед яких – президент і віце-президент. Члени комісії призначаються парламентом за поданням уряду та виконують свої обов'язки протягом 5-ти років із правом переобрання.
Угорщина	Спеціально уповноважений комісар парламенту слідкує за дотриманням приписів законодавства щодо вільного доступу до публічної інформації.
Фінляндія	Відповідальність за відповіді на запити покладається на орган, до якого його було надіслано. Якщо запит стосується інформації, яка міститься в офіційних реєстрах, орган, до якого було направлено запит, може переадресувати суб'єкта запиту до органу, відповідального за ведення реєстру.
Хорватія	Функціями спеціально уповноваженої кожним державним органом або органом місцевого самоврядування посадової особи, відповідальної за інформування громадськості, є: – координація процесу надання відповідей на запити населення; – удосконалення методів класифікації, зберігання та оприлюднення публічної інформації; – ведення каталогу публічної інформації, яка становить предмет зацікавленості громад.
Джерело: Матеріали порталу http://www.epractice.eu	

У низці країн поширена практика підготовки річних звітів щодо результатів розгляду інформаційних запитів. У Боснії кожен орган державної влади повинен поширювати: інформаційні матеріали щодо можливості та порядку подання запитів на інформацію до нього; реєстр типів інформації, які може надати відповідний орган; щоквартальні статистичні звіти щодо поданих запитів і прийнятих за результатами їх розгляду рішень; щорічний звіт про організаційну, операційну та фінансову діяльність відповідного органу. В Чехії до 1 березня кожен орган публічної влади повинен оприлюднити річний звіт за попередній рік, який повинен містити: кількість поданих запитів щодо отримання інформації про його діяльність; кількість апеляцій, поданих на рішення про відмову надати інформацію; копії усіх судових рішень, які були прийняті в порядку апеляції; інформацію про санкції, які були застосовані до винних осіб за ненадання інформації тощо. У Македонії відповідальна особа кожного органу, інформація про діяльність якого має бути доступною відповідно до законодавства, до 31-го січня поточного року готує звіт про

діяльність за попередній рік, і подає його до Комісії із захисту права вільного доступу до публічної інформації. Звіт повинен містити: кількість поданих запитів; кількість запитів, на які були надані відповіді; кількість запитів, у відповіді на які було відмовлено, із вказівкою причини відмови; кількість апеляцій, а також рішень по них. Уніфікований звіт Комісія подає до парламенту, на який покладається відповідальність за його оприлюднення у ЗМІ. В Перу уряд (Рада міністрів), який збирає відповідні дані від усіх публічних органів, повинен подавати щорічний звіт до Конгресу з інформацією про запити, а також кількість відповідей із наданою інформацією та відмов.

Важливим питанням законодавчого регулювання забезпечення прозорості діяльності публічного сектору є визначення форми запиту. Основні форми – усний, письмовий або електронний. Зазвичай запит, зроблений у електронному вигляді, прирівнюється за юридичною силою до письмового запиту. Що стосується конкретних вимог до форми запитів, то тут єдиних правил немає.

Форма інформаційного запиту: приклади законодавчого регулювання

Болгарія	<p>Правила складання письмового та електронного запитів визначаються органом, до якого він подається. Тим не менше, будь-який запит має містити:</p> <ul style="list-style-type: none"> – повне ім'я та адресу суб'єкта запиту; – опис предмета запиту; – вказівку на бажану форму отримання відповідної інформації, а також необхідні контакти. <p>Якщо названі вимоги (окрім вказівки на бажану форму отримання інформації) не дотримані, запит залишається без розгляду. Порядок реєстрації запитів, на які не було надано відповіді, визначається відповідним органом. Орган, який відповідає на запит, повинен надавати відповідь у формі, яку суб'єкт запиту визначив як бажану, окрім випадків, якщо це не може бути виконано з технічних причин, потребує значних фінансових затрат, створює загрозу порушення закону або авторських прав.</p> <p>У разі неотримання відповіді на усний запит, громадянин може звернутися до відповідного органу із письмовим запитом.</p>
Боснія	<p>Вимоги до поданого запиту:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) має бути поданий у письмовій формі однією з офіційних мов держави; 2) повинен містити чіткий і детальний опис предмету запиту; 3) повинен містити ім'я та адресу проживання суб'єкта запиту. <p>Якщо запит стосується персональної інформації особи, він може бути наданий лише сторонньою особою або законним представником цієї особи. Підстава для подання такого запиту – підпис та фото-ідентифікація особи, яка подає запит, а також особи, щодо якої інформація запитується.</p>
Македонія	<ol style="list-style-type: none"> 1) Бланк запиту повинен бути наданий органом, до якого запит подається; 2) Запит повинен містити ім'я та прізвище особи, яка хоче отримати інформацію, її законного представника або назву юридичної особи; 3) Причину надання запиту розкривати не обов'язково, тим не менше слід вказати, що запит надано з метою отримання інформації; 4) Суб'єкт запиту повинен вказати бажану форму отримання інформації (стенограму, фотокопію, електронний варіант тощо).

Форма інформаційного запиту: приклади законодавчого регулювання

Фінляндія	Запит повинен містити реквізити документу, доступ до якого суб'єкт запиту хоче отримати. Зазначення мети запиту, а також інформації про особу не потрібна, крім випадків, коли це необхідно для надання запитуваної інформації. Якщо предметом запиту є секретна інформація або особисті дані, суб'єкт запиту повинен вказати, з якою метою йому ця інформація потрібна. Така норма необхідна для дотримання умов доступу до відповідної інформації, а також для захисту авторського права та приватної інформації.
Чехія	Запит повинен містити: 1) зазначення органу, який має надати відповідь; 2) ім'я та адресу проживання суб'єкта запиту; 3) детальний опис предмета запиту.
<i>Джерело:</i> Матеріали порталу http://www.epractice.eu	

Способи забезпечення доступу до інформації за запитами також є різними, а саме: надання можливості вивчити документи (оригінал або копію); усне пояснення; надання інформації за допомогою електронних засобів комунікації або носіїв інформації.

Право доступу до інформації про функціонування публічного сектору передбачає можливість вчасного отримання суб'єктом запиту запитуваної інформації. Саме тому законодавство більшості країн містить вказівку на терміни, протягом яких відповідна інформація повинна бути надана. Тим не менше, нормативно-правові акти різних країн закріплюють різні терміни, протягом яких певний орган, організація або установа мають відповісти на запит. Так, наприклад, законодавство Бельгії, Македонії та Франції встановлює термін 30 днів; Болгарії, Литви, Нідерландів, Польщі, Фінляндії – 14 днів; Данії, Португалії, Румунії, Словаччини – 10 днів; Хорватії – 8 днів; Туреччини та Чехії – 15 днів; Словенії – 20 днів; Ірландії – 4 тижні; відповідні норми законодавства Норвегії та Швеції вказують на обов'язок негайного надання затребуваної інформації, а Ліхтенштейну – вчасного. Зазвичай, такі самі часові обмеження поширюються і на обов'язок повідомити про неможливість відповісти на запит через відсутність запитуваної інформації. Крім того, демократична практика – надавати громадянам можливість дати уточнення щодо предмету запиту протягом певного періоду (наприклад, у Болгарії – 30 днів; у Чехії – 7 днів, а якщо протягом 30-ти днів уточнення не надійде, запит залишають без розгляду; у Македонії – на 3 дні). Відповідно термін, протягом якого має бути надана відповідь, починається з моменту уточнення. У разі, якщо надати затребувану інформацію вчасно неможливо через її важкодоступність або необхідність залучення значних ресурсів, термін, протягом якого суб'єкт запиту отримує відповідь, може бути

продовжено (в Болгарії – на 10 днів, у разі необхідності подолання організаційних складностей, або на 14 днів, якщо надання інформації потребує письмового погодження третьої сторони; у Боснії – на 8 днів, у разі неповного виконання вимог щодо форми подання запиту, та на 15 днів на отримання письмової згоди третьої сторони; у Хорватії – до 15-ти днів для подолання організаційних складностей; у Чехії – на 10 днів для подолання організаційних складностей; у Фінляндії – до 1 місяця, якщо обсяг запиту є досить великим або надання відповіді потребує ресурсних затрат; у Македонії – на 3 дні для уточнення запиту, і до 40 днів, у разі необхідності обробити великий обсяг інформації). Якщо орган, організація або установа, до якого було подано запит, не може надати відповідну інформацію, він повинен переадресувати запит та повідомити протягом відведеного законом терміну суб'єкта запиту про таку переадресацію (наприклад в Болгарії – 14 днів, в Чехії – 3 дні).

Відповідно до загального правила, обов'язок прийняття рішення про надання або відмову у наданні певної інформації покладається на орган, до якого було направлено запит. Інформація має бути надана у форматі, зокрема мовою, якою вона була створена. Якщо предмет запиту потребує необхідності збору або продукування інформації, якої у консолідованому вигляді не існує, відповідні органи, організація, установа повинні повідомити про неможливість надання.

Право доступу до публічної інформації не є абсолютним. Тобто, законодавство може передбачати, що певна інформація не може бути надана у відповідь на запит. Такі законодавчі обмеження впливають із необхідності забезпечення відповідності регулювання принципам захисту державних інтересів і приватної інформації при забезпеченні прозорості функціонування державного сектору. При цьому підстави для відмови у наданні можуть стосуватися як її якості

(наприклад якщо йдеться про державну таємницю), так і процедури надання (наприклад відсутність згоди третьої сторони). Узагальнено до питань, які зазвичай не можуть бути предметом запиту, можна віднести: захист державних інте-

ресів; безпеку та оборону; захист персональної інформації; захист інтелектуальної власності. Особливості законодавчого закріплення видів публічної інформації, яка не може бути надана на запит, подано у таблиці нижче.

Обмеження права на доступ до публічної інформації: приклади законодавчого регулювання

Країна	Державна таємниця	Питання національної та індивідуальної безпеки	Міжнародна політика	Монетарна політика	Попередження або перешкодження розслідуванню злочинів	Державні реєстри	Відсутність згоди третьої сторони	Повторність запиту	Порушення права на приватність	Перешкодження ефективній роботі органів	Захист авторського права або права
Болгарія	+(1)	-	-	-	-	-	+	+(2)	-	-	+
Боснія	-	+	+	+	-	-	+	-	+	+	+
Данія	-	-	-	-	-	+(3)	-	-	+	+(5)	-
Македонія	+	+	-	-	+	-	+	-	+	-	+
Нідерланди	Н. д.	+	Н. д.	+	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.
Перу	+(11)	+							+	+	+
Польща	+	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	+	Н. д.	Н. д.
Словацьчина	+	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	+	Н. д.	Н. д.
Фінляндія	+	+	+(6)	+	+(7)	-	-	-	+(8)	+(9)	+
ФРН	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	+(10)
Хорватія	+				+				+(4)	+	+
Чехія	+				+				+	+	+

(1) Можливий частковий доступ.

(2) Запит, щодо предмету якого протягом останніх 6-ти місяців інформація вже була надана, розглядатися не може.

(3) Інформація може надаватися лише за рішенням відповідного міністра.

(4) Йдеться про особисті дані, а також інформацію про професійну та бізнесову діяльність.

(5) Інформація, підготовлена відповідними органами для власного використання; кореспонденція між підрозділами одного органу; кореспонденція між підрозділами, комітетами та іншими структурними одиницями органів місцевого самоврядування.

(6) Йдеться про діяльність Урядового комітету з питань міжнародних відносин, Міністерства закордонних справ, а також документів, що стосуються переговорного процесу з іншими суб'єктами міжнародних відносин.

(7) Стосується звітів і реєстрів правоохоронних органів (у тому числі – судів).

(8) Інформація може бути доступною, якщо це передбачено спеціальним регулюванням або якщо особа, якої стосуються затребувані дані, не заперечує проти їх розголошення.

(9) Зокрема – органів, які контролюють економічну та фінансову політику.

(10) Інформація про третю особу може бути надана лише у випадку згоди цієї особи.

(11) Інформація може бути доступною через 5 років після її визнання секретною.

Джерело: Матеріали порталу <http://www.epractice.eu>

Окрім обмеження права доступу до публічної інформації, законодавство деяких країн передбачає можливість часткового доступу до певної категорії даних. Частковий доступ передбачає неможливість отримати певну інформацію протягом певного періоду часу. Так, наприклад, у Болгарії інформація, яка стосується процесу підготовки документів управлінського характеру (висновків, рекомендацій, звітів, консультацій тощо) або стосується переговорів, які тривають, може бути доступною лише через 2 роки після періоду її актуальності. У Чехії інформація (зокрема документація), що пов'язана із розробкою норма-

тивно-правового акту або процедурою прийняття певного управлінського рішення, не може бути доступною, доки акт або рішення не набудуть юридичної сили. Подібна норма діє і у Данії.

Отримання відмови у наданні публічної інформації може бути предметом апеляції. Інформація про можливість апеляції, а також орган, до якого можна звернутися, зазвичай вказується у письмовому засвідченні відмови надати затребувану інформацію. Національні особливості визначення апеляційних інстанцій, до яких можна звертатися за наявності відповідного приводу, подані у таблиці нижче.

Апеляційні інстанції: приклади законодавчого регулювання

Країна	Орган	Порядок
Болгарія	1) Верховний адміністративний суд та інші адміністративні суди; 2) регіональні суди.	Правові рамки процедури оскарження визначаються адміністративно-процесуальним кодексом. Якщо суд вирішить, що відмову було надано необґрунтовано, він може зобов'язати відповідний орган, організацію або установу надати затребувану інформацію у повному обсязі або частково відповідно до визначеної законодавством процедури. Крім того, суд може вимагати від відповідних органів, організацій, установ доказів того, що підстави у відмові справді є.
Македонія	Комісія із захисту права вільного доступу до публічної інформації	Будь-який запит, поданий у письмовій формі, є предметом правового захисту. Відмова надати затребувану інформацію може бути оскаржена у Комісії із захисту права вільного доступу до публічної інформації протягом 8-ми днів з моменту прийняття рішення. Рішення Комісії повинно бути прийнято протягом 15-ти днів.
Нідерланди	1) Службовець або орган вищого рангу відносно того, до якого було подано запит; 2) омбудсмен; 3) суд.	Рішення омбудсмена не є зобов'язальними, однак на практиці їх виконують.
Словаччина	1) Вищестоящий орган по відношенню до того, до якого було подано запит; 2) суд.	Н. д.
Фінляндія	1) Верховний адміністративний суд; 2) звичайний адміністративний суд.	Апеляції з приводу центральних органів влади рішення про відмову надати затребувану інформацію подаються до Верховного адміністративного суду. Рішення місцевої або регіональної влади, а також організацій, підприємств і установ, які повинні надавати затребувану інформацію відповідно до законодавства про доступ до інформації, оскаржуються в адміністративних судах відповідного рівня.
ФРН	Федеральний комісар зі свободи інформації (Federal Commissioner for Freedom of Information)	Будь-хто, хто вважає, що його право вільного доступу до інформації було порушено, може звернутися до Федерального комісара зі свободи інформації.
Хорватія	Суди адміністративної юрисдикції.	Термін для подання апеляції – 8 днів; термін розгляду справи апеляційною інстанцією – до 15-ти днів.
Чехія	1) Адміністративний орган, що стоїть в управлінській ієрархії вище, ніж той, до якого було подано запит і який на запит не відповів; 2) муніципальна рада (крім випадків, коли її члени вирішать, що рішення повинен приймати інший орган); 3) суд (порядок регулюється спеціальним законом).	Однією з підстав для апеляції є ненадання відповідним органом затребуваної інформації у визначені законом строки. Апеляція подається через 15 днів після отримання відмови або неотримання відповіді на запит без належних пояснень. Апеляційна інстанція розглядає апеляцію та приймає рішення протягом 15-ти днів. Рішення апеляційної інстанції не може бути оскаржене.
Швеція	1) Загальні адміністративні суди; 2) Верховний адміністративний суд; 3) Омбудсмен.	Н. д.

Джерело: Матеріали порталу <http://www.epractice.eu>

Оскільки можливість доступу до публічної інформації є гарантованим правом, а прозорість функціонування системи управління – ознакою демократичності, необгрунтоване ненадання затребуваної у запиті інформації або порушення процесуальних вимог законодавства є правопорушенням відповідного органу, організації, установи або відповідних посадових осіб, яке тягне за собою юридичну відповідальність. Приклади регулювання відповідальності за названі правопорушення подані у таблиці нижче.

ди, органами місцевого самоврядування та посадовими особами цих органів, ЗМІ, організаціями громадянського суспільства, незалежними експертами, представниками територіальних громад.

3. Шляхи підвищення прозорості місцевого самоврядування мають комплексний характер. По-перше, кроки, спрямовані на відповідні удосконалення, повинні бути системними – тобто спрямованими на удосконалення системи в цілому, а не на окремі аспекти її функціонування. По-друге, непрозорість

Відповідальність за ненадання затребуваної інформації: приклади законодавчого регулювання

	Відповідальність органу, організації, установи, до якого був направлений запит	Відповідальність винної посадової особи
Македонія	<p>1. Штраф від 20,000 до 40,000 денарів накладається на орган, який не призначив особи, відповідальної за забезпечення права вільного доступу до інформації.</p> <p>2. Штраф від 20,000 до 50,000 денарів накладається на орган, якщо він не зберігав і не оновлював інформацію про свою діяльність відповідно до визначених правил.</p>	<p>1. Штраф від 30,000 до 50,000 денарів накладається на відповідальну особу органу, яка порушила визначені законом вимоги до надання інформації.</p> <p>2. Штраф від 30,000 до 50,000 денарів накладається на відповідальну особу органу за надання інформації, доступ до якої обмежений законодавством.</p> <p>3. Штраф від 20,000 до 50,000 денарів накладається на відповідальну особу органу, якщо вона не надала визначеної законодавством допомоги суб'єкту запиту при поданні запиту.</p> <p>4. Штраф від 20,000 до 50,000 денарів накладається на відповідальну особу органу, якщо вона протягом визначеного законом часу без поважних причин не відреагувала на запит.</p> <p>5. Штраф від 5,000 до 30,000 денарів повинен бути накладений на відповідальну особу органу, яка у визначений законом строк не подала річного звіту до Комісії із захисту права вільного доступу до публічної інформації.</p>
Перу	Н. д.	Кожен чиновник, який має надавати публічну інформацію, несе відповідальність у разі її ненадання або надання неправдивої інформації.
Хорватія	Штраф від HRK 5.000,00 до HRK 50.000,00.	Відповідальна особа – керівник органу, організації, установи або посадовець, відповідальний за інформування громадськості. Штраф – від HRK 1.000,00 до HRK 10.000,00. Крім того, є можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Джерело: Матеріали порталу <http://www.epractice.eu>

Наведений аналіз дозволяє зробити кілька висновків.

1. Прозорість функціонування органів місцевого самоврядування напряму пов'язана із забезпеченням відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, а також ефективністю місцевої політики, оскільки стосується контролю та оцінки індивідуальної та колективної діяльності.

2. Основою забезпечення прозорості місцевого самоврядування є співпраця між усіма зацікавленими суб'єктами на місцевому рівні, а саме: органами виконавчої вла-

д місцевого самоврядування – це проблема не лише доступу до інформації, а й належності виконання відповідними органами покладених на них завдань, тому рекомендації щодо удосконалення повинні стосуватися різних аспектів функціонування місцевого самоврядування. По-третє, незважаючи на те, що зловживання повноваженнями як один з основних негативних наслідків непрозорості управління на місцях є результатом дій конкретних осіб, превентивні заходи повинні бути спрямовані на подолання умов, які уможливають відповідні порушення

(удосконалення правової бази, створення ефективної системи контролю, наявність відповідальності за порушення норм і принципів демократичного врядування тощо.

2.2. Електронне врядування

Однією з нових тенденцій у напрямі підвищення ефективності співпраці громадян і місцевої влади є запровадження методу онлайн збору та систематизації інформації щодо того, яким чином громадяни могли б впливати на вирішення питань місцевого значення. Використання новітніх технологій як інструменту обміну інформацією на різних рівнях покликане забезпечити більшу ефективність у роботі органів місцевого управління. Тобто, запровадження електронного врядування відкриває нові можливості комунікації між громадянами та представниками органів управління. З одного боку, це стимулює громадську активність, а з іншого – підвищує ефективність системи влади, оскільки спрощує бюрократичні процедури.

Метою запровадження системи електронного врядування є створення єдиного віртуального простору доступу до публічної адміністрації при збереженні приватності користувачів і при відсутності перешкод для роботи органів управління. Аналіз стратегій запровадження електронного врядування та відповідного законодавства зарубіжних країн дозволяє виділити основні принципи, відповідність яким гарантує ефективність системи електронного врядування, а саме:

- **Наближеність до громадян.** Користування он-лайн послугами має бути простим і доступним. Публічна адміністрація повинна працювати над забезпеченням доступу громадян до інформації через Інтернет-мережу.

- **Зручність заради ефективності.** Спрощення процедури доступу до інформації через мережу Інтернет потребує роботи органів управління над створенням і підтриманням функціонування системи доступу до інформації.

- **Конфіденційність і безпека.** По-перше, важливим питанням є ідентифікація особи, яка використовує публічну інформацію. Для цього існує електронний підпис, а також інші способи індивідуальної ідентифікації. По-друге, передача та обмін інформації має гарантуватися спеціально визначеними стандартами.

- **Прозорість.** Необхідність залучення усіх зацікавлених осіб до єдиного комунікативного поля з метою утвердження принципів належного врядування, а також надання можливості максимально ефективного використання необхідної інформації.

- **Доступність.** Послуги, які надають публічні органи через інструменти електронного адміністрування, повинні бути доступними усім.

- **Практичність.** Спектр послуг, які можуть надаватися через мережу Інтернет, повинен бути структурований просто та зрозуміло.

- **Захист інформації.** Використання нових технологій в управлінні потребує перенесення стандартів і норм конфіденційності у віртуальний простір комунікації. З цією метою поширеною практикою є закріплення способів ідентифікації особи, яка може мати доступ до певної інформації.

- **Співпраця.** Ефективність системи електронного врядування може бути досягнута лише за умови різнобічної співпраці між різними рівнями адміністрування. Наявність збалансованої інфраструктури є запорукою організаційної та фінансової ефективності.

- **Оновлюваність і розвиток.** Система, механізми та інструменти електронного врядування повинні модифікуватися та оновлюватися у відповідності до потреб часу.

- **Обмін досвідом і взаємодія.** Зважаючи на те, що запровадження електронного врядування є новітньою тенденцією, обмін досвідом на рівні держав, територій або муніципалітетів є важливим елементом подальшої еволюції цієї системи з метою підвищення ефективності.

- **Технологічна нейтральність.** Розвиток системи електронного врядування напряму пов'язаний із розвитком електронних технологій. Прагнення досягнути максимальної ефективності обумовлює неможливість монополії у цій сфері. Тобто прийнятним має бути використання тих інструментів, які відповідають названим вище принципам.

Варто зазначити, що запровадження елементів електронного врядування у багатьох країнах відбувається як на центральному, так і на місцевому рівнях – тобто як на рівні держави в цілому, так і на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, є тенденція до кооперації цих двох рівнів управління з метою підвищення ефективності. Так, наприклад, у Бельгії у 2001-му році був підписаний Договір про співпрацю у галузі електронного врядування (e-Government cooperation agreement) між федеральним урядом, регіональною владою та владою громад з метою розвитку спільної платформи для надання послуг за допомогою новітніх технологій. Метою такої співпраці є підтримка комунікації між публічною адміністрацією, бізнесом і громадянами на основі спільної інфраструктури, а також принципів та інструментів збору та систематизації інформації. Крім того, були розроблені

спеціальні стратегії запровадження електронного врядування для Валлонії, Фландрії, а також франкомовних громад.

На підставі аналізу практики запровадження електронного врядування у зарубіжних країнах можна виділити ряд основних механізмів, спрямованих на підвищення ефективності системи управління.

1. Надання права на інформаційний запит.

Право отримувати певну інформацію, що стосується функціонування як центральної, так і місцевої влади, у відповідь на запит зазвичай надається всім зацікавленим фізичним та юридичним особам. Про важливість комунікації між громадськістю та владою через мережу Інтернет свідчить поширення практики прирівнювання юридичного статусу письмового та електронного документу. (У якості винятку з цього правила можна навести норму закону про доступ до інформації Хорватії, який передбачає необхідність нотаріального завірення або завірення органом муніципальної влади достовірності електронного документу). Зокрема, це проявляється у прирівнюванні термінів надання заведеної інформації як за письмовими, так і за електронними запитами у законодавстві про вільний доступ до інформації. (Детальніше про згадані терміни див. у попередньому розділі). Варто наголосити на тому, що загальною практикою є обмеження розгляду інформаційних запитів відносно короткими строками, що свідчить про прагнення забезпечити оперативний обмін інформацією з метою підвищення ефективності надання управлінських послуг.

Автентичність запиту засвідчується за допомогою специфічних способів ідентифікації особи. Зокрема, йдеться про:

- Електронний підпис. Особливості використання електронного підпису регулюються законом про електронний підпис. Відповідні нормативні акти є, наприклад, у Болгарії, Ісландії, Бельгії, Австрії та інших країнах. Оскільки сфера використання електронного підпису є досить широкою, він є зручним та ефективним інструментом засвідчення автентичності запиту.

- ID-картки. Спосіб ідентифікації громадян, який, як і електронний підпис, має досить широке використання. У деяких країнах (наприклад, в Естонії та Фінляндії) ID-картки можуть бути використані при голосуванні на місцевих і національних виборах. В цілому, такий спосіб індивідуальної ідентифікації дозволяє громадянам отримати доступ до цілого ряду послуг, які надають уряд або органи місцевого самоврядування. Крім того, наразі відбувається розширення сфери застосування ID-карток. Так, наприклад, у Бельгії у 2007-му році були

введені ID-картки для дітей віком до 12-ти років, які дозволяють отримати доступ до дитячих Інтернет-кімнат, а також списку телефонних номерів, необхідних у разі виникнення загрози дитині.

Необхідність ідентифікації особи, яка подає запит, не є універсальною нормою: у деяких країнах електронний запит на отримання інформації може бути поданий анонімно (наприклад у Норвегії, Швеції, Фінляндії тощо).

Можливі й інші способи засвідчення автентичності запиту. Так, наприклад, у Хорватії електронний запит повинен містити часовий штамп з метою визначення моменту створення документу, що є важливим для обчислення терміну, протягом якого має бути надана відповідь. У більшості ж випадків відповідний термін починається з моменту безпосереднього отримання органом або посадовою особою електронного документу.

2. Впровадженням електронного документообігу.

В першу чергу, йдеться про обмін інформацією між органами публічної влади (зокрема органами місцевого самоврядування) та зацікавленими особами. Такий спосіб комунікації поступово заміщує «паперову» форму обміну інформацією. Перш за все, він передбачає можливість фізичної або юридичної особи отримати доступ до будь-якого документу, пов'язаного з функціонуванням органів публічної влади, якщо інше не передбачено законом. Зазвичай суб'єкт запиту може отримати необхідний документ для особистого вивчення або ознайомитися з копією. Обмеження цього права можливе у двох випадках: по-перше, якщо інформація в документі не може бути отримана в порядку загального доступу (див. таблицю «Обмеження права доступу до публічної інформації: приклади законодавчого регулювання»); по-друге, якщо затребувані документи стосуються внутрішнього управління органів влади та місцевого самоврядування, а отже безпосередньо не стосуються виконання відповідними одиницями покладених на них функцій. (Зокрема, йдеться про внутрішню кореспонденцію між різними структурними підрозділами одних органів, а також між різними органами).

Інший важливий компонент системи електронного документообігу – дотримання всіма органами публічної влади в державі єдиних стандартів і правил збору, зберігання та оновлення інформації. Це дозволяє будь-якому чиновнику або посадовцю отримати необхідний документ через мережу Інтернет, навіть якщо він був виданий іншим органом. Для цього загальні правила обліку інформації регулюються законом про рівний доступ до інформації.

3. Створення електронних реєстрів інформації. По-перше, йдеться про доступ до реєстрів вхідної та вихідної кореспонденції органів публічної влади. Такий доступ часто надається не лише посадовим особам органів публічної влади, але і авторам інформаційних запитів, а також третім особам. Наприклад, відповідна практика поширена в Іспанії, Словаччині, Хорватії, Швеції. Крім того, зведена та уніфікована інформація про кількість запитів, наданих відповідей, відмов, а також апеляцій можна отримати з річних звітів, підготовка яких передбачена законодавством Болгарії, Боснії, Чехії, Македонії, Перу та інших.

По-друге, у деяких країнах можливим є доступ до комп'ютеризованих реєстрів інформації. Так, наприклад, у Фінляндії доступ до персональної інформації, включеної у реєстри, може отримати особа, яка має таке право відповідно до законодавства про захист персональної інформації. Однак використання цієї інформації для соціологічних або маркетингових досліджень є забороненим.

4. Розміщення електронних офіційних бюлетенів на веб-сторінках органів публічної влади. Основний спосіб донесення до громадян консолідованої інформації про запити громадян і реакції на них з боку публічних органів є вже згадане вище оприлюднення річних звітів. Оскільки обов'язок оприлюднення покладається на сам орган, практика розміщення таких інформаційних бюлетенів на офіційних сторінках органів публічної влади є досить поширеною. Описане звітування свідчить не лише про виконання публічними органами обов'язку оприлюднювати інформацію про свою діяльність, а й ілюструє масштаби громадської зацікавленості функціонуванням публічної сфери. Це є практичним свідченням дотримання або недотримання вимог прозорості з метою забезпечення демократичного управління на національному та місцевому рівнях.

Таким чином, впровадження електронного врядування у країнах Європи на практиці забезпечується шляхом: 1) надання права на інформаційний запит всім зацікавленим фізичним та юридичним особам; 2) впровадженням електронного документообігу між органами публічної влади (зокрема органами місцевого самоврядування) та зацікавленими особами, який поступово заміщує «паперову» форму обміну інформацією; 3) створення електронних реєстрів вхідної та вихідної кореспонденції, доступ до якої часто надається не лише посадовим особам органів публічної влади, але і авторам інформаційних запитів, третім особам; 4) обмеження розгляду інформаційних запитів від-

носно короткими строками (10–15 днів); 5) розміщення електронних офіційних бюлетенів на веб-сторінках органів публічної влади.

2.3. Прозорість управління місцевими фінансовими ресурсами

У широкому контексті прозорість діяльності органів влади розуміють як політику поширення серед громадськості та стейкхолдерів (виборців, представників органів влади та місцевого самоврядування, фінансових гравців) інформації щодо використання владою наявних ресурсів, а також відповідності такого використання цілям політик у різних галузях.

Зважаючи на те, що рівень місцевого самоврядування має найбільш ефективні інструменти для безпосереднього задоволення потреб громад, забезпечення прозорості фінансового менеджменту на місцях має велике значення. Загальні умови запровадження системи ефективної системи управління місцевими коштами передбачають:

- визначеність не лише повноважень, а й обов'язків місцевих органів влади;
- наявність ефективних каналів донесення необхідної інформації до громадськості;
- відкритість процесу підготовки та виконання місцевого бюджету, а також звітності щодо його виконання;
- наявність гарантій достовірності інформації щодо питань місцевого значення;
- ефективне функціонування інститутів місцевого управління.

Додатковими умовами, що уможливають прозорість адміністрування місцевих коштів, є:

- відкритість документації та звітів, пов'язаних з місцевим бюджетом;
- доступність інформації про додаткові видатки з місцевого бюджету;
- підготовка та оприлюднення щомісячних, піврічних, річних і передвиборчих звітів щодо функціонування місцевої влади;
- оприлюднення інформації щодо діяльності, спрямованої на удосконалення системи охорони здоров'я, освіти, комунального забезпечення, соціального захисту;
- регулярне проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту діяльності місцевих органів влади;
- закріплення стандартів використання та поширення інформації про діяльність місцевих органів влади.

Уніфікований підхід до принципів управління місцевими фінансами на місцях, а також їх кореляції із національною фінансовою політикою подано у таблиці нижче.

Принципи належної практики щодо фіскальної прозорості на місцевому рівні

Принципи	Вимоги	Механізми
Чіткий розподіл повноважень та обов'язків	Відокремленість урядового сектору від інших інститутів публічної влади та економіки.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Структура та функції уряду повинні бути чіткими та зрозумілими. 2. Фіскальні повноваження представницької та виконавчої влади повинні бути чітко визначені. 3. Відповідальність різних рівнів управління, а також зв'язок між ними повинен бути законодавчо оформлений. 4. Основою взаємодії уряду та решти публічного сектору мають бути прозорі організаційні форми. 5. Взаємодія уряду та приватного сектору має відбуватися на основі визначених процедур.
	Наявність прозорої законодавчої, регуляторної та адміністративної основи для фінансового менеджменту.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Формування та видатки публічних фондів мають визначатися універсальним законодавчим процедурним регулюванням щодо бюджету, податків і решти публічних фінансів. 2. Законодавство, яке регулює процес податкових зборів, має бути прозорим і доступним. Питання, пов'язані з оподаткуванням, мають вирішуватися вчасно. 3. На консультації, пов'язані із внесенням змін до законодавства про фіскальні збори або зміною регуляторної політики має відводитися достатня кількість часу. 4. Інформація про контракти, укладені між урядом, з одного боку, та публічним або приватним сектором, з іншого боку, має бути правдивою та доступною. 5. Використання ресурсів повинно мати законні підстави.
Відкритість бюджетного процесу	Підготовка бюджету повинна відповідати макроекономічним показникам, а також показникам економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці	<ol style="list-style-type: none"> 1. Статті витрат, закладені в бюджеті, повинні відповідати потребам держави або адміністративно-територіальної одиниці. 2. Річний бюджет повинен бути підготовлений і представлений у розумні терміни, що обумовлює ефективність його виконання. 3. Бюджет повинен містити опис статей дохідної та витратної частин, а також вплив на подальший розвиток, що має відповідати стратегічним цілям розвитку. 4. Бюджетна документація повинна передбачати оцінку фіскальної політики держави або адміністративно-територіальної одиниці. 5. Для ефективного регулювання діяльності в межах бюджету та поза ним повинні існувати чіткі та прозорі регулятивні механізми.
	Наявність прозорих процедур виконання бюджету, а також моніторингу та звітності його виконання є обов'язковою	<ol style="list-style-type: none"> 1. Система обліку повинна включати механізми контролю доходів, видатків, виплат, договорів тощо. 2. Проміжні звіти, які готують протягом року, повинні бути презентовані у законодавчому або іншому представницькому органі. Будь-які суттєві зміни до бюджету повинні оприлюднюватися шляхом опублікування. 3. Інформація про непередбачені бюджетом видатки та доходи протягом фіскального року повинні презентуватися у законодавчому або іншому представницькому органі. 4. Звіти аудиту повинні презентуватися у законодавчому або іншому представницькому органі та оприлюднюватися.
Публічна доступність інформації	Інформування громадськості щодо минулих, поточних і майбутніх фіскальних дій і ризиків	<ol style="list-style-type: none"> 1. Бюджетна документація включно зі звітами повинна покривати всі статті витрат і доходів. 2. Порівнювана інформація щодо бюджету повинна бути доступна принаймні за 2 останні фіскальні роки, що передують аналізованому бюджетному року, а також протягом 2-х наступних років. 3. Додаткова інформація щодо бюджету, а також аналіз ризиків мають бути включені до фіскальної документації. 4. Документи щодо доходів, витрат і діяльності повинні бути оприлюднені під час презентації звітів за фіскальний рік.
	Фіскальна інформація повинна бути презентована у спосіб, що дозволяє проведення аналізу політики та забезпечує відповідальність	<ol style="list-style-type: none"> 1. Простий та зрозумілий огляд формування і виконання бюджету має періодично оприлюднюватися протягом фіскального року. 2. Фіскальна інформація повинна оприлюднюватися у достатньому обсязі із розрізненням доходів і витрат, а витрати класифікуватися на економічні, функціональні та адміністративні. 3. Звітність щодо виділених урядом місцевим бюджетам коштів повинна складатися у відповідності до розроблених урядом стандартів. 4. Цілі, досягнуті в результаті реалізації урядових і місцевих програм, повинні презентуватися у законодавчому або іншому представницькому органі.
	Вчасність оприлюднення фіскальної інформації	Вчасне оприлюднення фіскальної інформації повинно бути передбачене законом обов'язком уряду або іншого органу виконавчої влади.

Принципи	Вимоги	Механізми
Забезпечення цілісності фіскальної інформації	Відповідність фіскальної інформації визначеним стандартам	<ol style="list-style-type: none"> 1. Внесення змін до бюджету та прогнози повинні відповідати напрямкам макроекономічного розвитку та цілям політик у різних сферах. 2. Інформація, подана у фіскальних звітах, повинна відповідати інформації, отриманій з інших джерел. Будь-які зміни порядку викладення фіскальної інформації повинні бути обгрунтовані.
	Необхідність ефективного внутрішнього моніторингу та контролю фіскальної діяльності	<ol style="list-style-type: none"> 1. Стандарти діяльності державних службовців і посадовців органів місцевого самоврядування повинні бути чітко визначені. 2. Умови заміщення посад в органах державної влади та місцевого самоврядування повинні бути документально закріплені та доступні зацікавленим особам. 3. Міжнародні стандарти у сфері фіскальної політики повинні бути імплементовані у національне законодавство та дотримуватися на практиці. 4. Інформація про доходи державних службовців і посадовців органів місцевого самоврядування повинна бути відкритою та доступною. 5. Адміністрування фінансів на національному та місцевому рівні не повинно порушувати прав громадян.
	Необхідність зовнішнього контролю фіскальної інформації	<ol style="list-style-type: none"> 1. Публічна фіскальна інформація повинна досліджуватися органом національного аудиту або еквівалентним незалежним органом. 2. Організація, відповідальна за проведення національного аудиту або альтернативна організація відповідальні за передачу підготовлених звітів до законодавчого або іншого представницького органу. 3. Для проведення фінансового аналізу при складанні бюджету повинні бути запрошені незалежні експерти.
<p>Джерело: Baki Kerimoglu. Fiscal Transparency at Local Level // http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/21BakiKerimoglu.ppt, а також матеріали порталу Міжнародного монетарного фонду http://www.imf.org/external/index.htm.</p>		

Варто наголосити на тому, що, оцінюючи рівень фінансової прозорості та ефективності менеджменту на місцях, варто говорити не лише про механізми формування бюджету, а й про ефективне та відповідальне використання місцевих ресурсів відповідно до цілей місцевого розвитку. Йдеться як про прозорість системи місцевих фінансів, так і про стратегічне планування витрат. Наразі великою проблемою для багатьох країн з перехідною економікою є відсутність методології обрахунків реальних витрат на утримання муніципальної інфраструктури (наприклад шкіл, лікарень, соціальних служб тощо), а також оцінки впливів тієї чи іншої реалізованої політики. Тобто, розподіл місцевих ресурсів не завжди є ефективним. За таких умов, якщо організації громадянського суспільства покликані здійснювати моніторинг доходів і витрат з метою

забезпечення прозорості управління коштами місцевих бюджетів, то слідкувати за відповідальним використанням ресурсів – справа незалежних і професійних аудиторів.

Таким чином, основними загрозами функціонуванню системи прозорості фінансів на місцевому рівні є: відсутність стабільного бюджетного процесу, відсутність стандартів ведення фінансового обліку та підготовки звітів про діяльність місцевих органів влади; відсутність вимог до інформації, яка оприлюднюється, а також ефективних інструментів забезпечення її достовірності; неефективність системи внутрішнього та зовнішнього аудиту. В цілому, описані проблеми можна узагальнити та позначити як слабкість розуміння ролі та особливостей механізмів забезпечення демократичного та учасницького менеджменту на місцях.

СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ³

1. Розвиток реформ основних систем децентралізованого державного управління

Міжбюджетні фінансові відносини

Міжбюджетні фінанси є сферою, де протягом останніх років відбулися найбільш видимі та найбільш фундаментальні законодавчі зміни, спрямовані на децентралізацію. Бюджетним кодексом України, що набув чинності у 2001 році, було запроваджено правила та принципи управління державними витратами, що передбачали високодецентралізовану систему управління з наданням значної автономії областям, районам і містам обласного значення. Нові правила було розроблено таким чином, щоб вони стали фінансовою платформою для системи, де основні функції у сфері охорони здоров'я, освіти та соціальних послуг мали бути делеговані місцевим органам влади. Ця платформа включала чітке правове та процедурне розмежування між державним та місцевими бюджетами, між загальними та цільовими трансферами, запровадження формули вирівнювання, а також залежність цієї формули від змінних, що вимірюють відносні видаткові потреби громад у порівнянні з середнім загальнодержавним показником, а не їхні абсолютні потреби у порівнянні з національними стандартами. Останнє рішення було спрямоване на те, щоб переведення коштів відповідно до відносних потреб вирівнювало можливості, здобуті регіонами, уповноважуючи місцеві органи влади на подальше використання цих можливостей.

Бюджетні реформи 2001 року розроблялися у політичному середовищі, що було відчутно ворожим до ідеї децентралізації. Консультації на етапі розробки Бюджетного кодексу 2001 року виявили значні політичні розбіжності у поглядах на те, як мають розподілятися політична влада та державні функції між різними рівнями врядування. Незважаючи на зростання доказів переваг децентралізації та прикладів політичного походження децентралізації у Центральній та Східній Європі Україні не вистачало чіткого бачення та мотивації для таких реформ. Незважаючи на потужний політичний інтерес у реформі цей інтерес був представлений вузьким політичним сегментом і мав протидіяти широкій опозиції. Значною мірою така опозиція була представлена органами влади обласного

рівня, що очікували можливість втрати свого політичного і фінансового впливу в їхньому регіоні через реформу, якщо уряд припинить фінансувати основні програми соціальних витрат через обласні бюджети.

Правила, передбачені Бюджетним кодексом, зосереджувалися на фінансових змінах і спиралися на ідею про те, що політична децентралізація пізніше доповнюватиме нову фінансову конфігурацію. На момент реформ в Україні, на відміну від країн Центральної та Східної Європи, економічний аргумент щодо децентралізації був набагато переконливішим, ніж політичні міркування. Погіршення якості державних послуг, що підтримувалися пострадянською системою державних фінансів, було відносно безпечним політичним поясненням потреби нових фінансових правил. Внаслідок цього реформа зосередилася на проясненні (раніше майже повністю неформальних) правил управління державними фінансами та пом'якшення непрофінансованих мандатів на суб-обласному рівні. Останнє було, головним чином, досягнуто завдяки більш чіткому розподілу обов'язків щодо доходів і витрат між різними рівнями управління, а також запровадження формульної системи вирівнювання для усіх районів і міст обласного значення безпосередньо на центральному рівні з покриттям витрат на основні соціальні програми (охорона здоров'я, освіта та соціальне забезпечення). Через політичну непевність щодо розподілу обов'язків між рівнями системи управління нову схему вирівнювання було запроваджено без визначення власне повноважень щодо видаткових функцій чи то на правовому рівні, чи то у відношенні необхідних політичних і регуляторних можливостей, потрібних для адміністрування цих повноважень на місцевому рівні. Обов'язки щодо витрат були визначені як зобов'язання профінансувати відповідні статті бюджету.

Навіть в своєму компромісному варіанті бюджетна реформа 2001 року широко розглядається як незакономірна подія, що стала можливою через виняткові політичні обставини. З одного боку, період навколо 2001 року був (і до цього часу залишається) унікальним у відношенні кількості представників уряду та місцевих організацій, які виявили сильну волю та ентузіазм до змін. Реформу підтримувало керівництво Міністерства фінансів України та бюджетного комітету Верховної Ради України.

Юрій ДЖИГИР,
Консалтингова компанія «Fisco Inform», магістр економіки, Сиракузький університет (США)

Катерина МАЙНЗЮК,
Консалтингова компанія «Fisco Inform», магістр з економіки розвитку Лондонської школи економіки (LSE)

³ На основі діагностичного дослідження «Розробка підходів Ініціативи Місцевого Самоврядування (LGI) Інституту Відкритого Суспільства (OSI) до підтримки децентралізації в Україні», підготовленого для та на кошти LGI/OSI. Оригінал дослідження можна знайти тут:

<http://www.fisco-inform.com.ua/?module=an&action=preview&id=80>

До того ж, потужну політичну підтримку надала Асоціація міст України з огляду на очікувані переваги для більшості міст. З іншого боку, навіть не зважаючи на це унікальне поєднання волі та інтересу, налаштовані на протидію сторони, представлені обласними органами влади, керівниками обласних державних адміністрацій та Адміністрацією Президента, стали противагою прогресу. У серпні 2000 року, коли Міністерство фінансів, орієнтоване на реформу, подало свій перший річний бюджет, розрахований на основі формули, президентське крило спочатку відреагувало жорстким неприйняттям, що змусило послів Канади, Сполученого Королівства та США написати офіційне звернення до Президента з проханням підтримати перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні. Однак через кілька місяців політична увага була відвернена від цих питань через сумнозвісне сум'яття, спровоковане «плівками Мельниченка». Таке послаблення влади Президента через обставини часто згадувалося як фактор, що вплинув на розвиток міжбюджетної реформи наступного року.

Після проведення реформи основні дебати та відсутність порозуміння зосередилися на питанні ступеня децентралізації основних програм з охорони здоров'я, освіти та соціальних послуг. Оскільки реформи 2001 року призвели до непевності у політичному визначенні делегованих функцій, то ця сфера стала відкритою для численних тлумачень і чутливою до маніпуляцій.

- Прочитання чинного законодавства, схильне до ідеї децентралізації, спирається на вихідне бачення реформи у тому вигляді, в якому вона будувалась у 2001 році. Це тлумачення чинного законодавства припускає, що основні функції вже були делеговані областям, містам і районам, хоч і не остаточно. Для завершення процесу делегування Україні потрібно забезпечити достатній обсяг доходів і надати регуляторну автономію відповідним рівням місцевого самоврядування для виконання делегованих функцій. Така регуляторна автономія має включати перегляд підходів до встановлення повноважень і стандартів здійснення витрат (з послабленням вертикальних норм, що встановлюються центральними органами влади), запровадження нової системи контролю ефективності витрат (що підходила б під децентралізовану систему відповідальності), а також розвитку належної адміністративної та політичної спроможності на усіх рівнях влади, дозволяючи їм діяти у рівноправному партнерстві, що припускається при делегуванні повноважень.

- Прочитання чинного законодавства, схильне до централізації, спирається на децентровану модель фінансування основних секторів, залишаючи основну регуляторну функцію центральній владі. Якщо центральна влада продовжуватиме видавати детальні розпорядження щодо способу надання місцевих послуг (навіть якщо ці розпорядження почнуть стосуватися результативності послуг і перестануть спиратися на норми витрачання ресурсів на зразок кількості ліжок у лікарнях, як зараз), вона не зможе надати належне для цього фінансування при теперішній системі трансферів (безумовний трансфер і формула, зорієнтована на **відносну** потребу) без створення непрофінансованих мандатів. Теоретично, такі програми мають спрямовуватися та розраховуватися на основі точної інформації щодо вартості одиниці централізовано визначених послуг, а також очікуваної кількості користувачів (як це сьогодні здійснюється у сфері соціального захисту).

Відсутність чіткого розподілу повноважень щодо головних видаткових функцій є основоположною причиною відсутності інших, потрібних для реформи елементів. Широко визнані слабкі сторони нинішньої системи, зазначені вище (особливо невідповідність між регуляторними та фінансовими зобов'язаннями на усіх рівнях), є прямим наслідком відсутності політичного рішення щодо ступеню децентралізації, до якого готова прийти Україна.

Нинішня нечітка та суперечлива система є головним джерелом зростаючого напруження для усіх рівнів урядування, змушуючи їх розробляти ситуативні маневри для вирішення проблем.

- Центральна влада знаходиться під тиском диспропорційного підвищення відповідальності за точний підрахунок трансферів. Додаткова відповідальність була перекладена на центральний рівень після запровадження безумовного трансферу із формулою, що будується на відносних потребах, але без послаблення регуляторного контролю над діями місцевих органів влади. Крім того, це напруження було посилене усуненням посередницької ролі областей у розподілі трансферів.

- Органи місцевого самоврядування знаходяться під тиском своєї нездатності профінансувати визначений обсяг послуг через визначену мережу закладів за рахунок коштів, яких, за визначенням заздалегідь, недостатньо.

Управління основними соціальними секторами (охорона здоров'я, освіта та соціальні послуги)

Бюджетний кодекс України встановлює високий рівень функціональної децентралізації основних публічних послуг. Відповідно до Бюджетного кодексу, місцеві бюджети використовуються для фінансування основної частини послуг у сфері охорони здоров'я, освіти та соціальних послуг для вразливих груп населення. Загальний обсяг витрат на ці функції складає близько 85% витрат місцевих бюджетів. Відповідно до даних Огляду державних фінансів Світового Банку, місцеві витрати на освіту складають 64,1% загальних консолідованих витрат на освіту у 2006 році, а на охорону здоров'я – 79,3%. Також з місцевого бюджету майже повністю фінансуються житлово-комунальні послуги. Місцеві бюджети є також критично важливими для інших галузей, таких як транспорт.

Трансфери вирівнювання, що визначаються на основі відносно простих критеріїв, залишаються головним джерелом фінансування. Як зазначалося вище, принципи визначення трансферів, передбачені Бюджетним кодексом, зосереджуються на вирівнюванні можливостей доступу до послуг, а не на фактичних результатах. Це передбачало передачу значних регуляторних зобов'язань місцевим органам влади.

У той же час існує різкий розрив між фіскальними та адміністративними повноваженнями місцевих органів влади у всіх соціальних сферах, що створює значну кількість непрофінансованих видаткових мандатів. Місцеві органи влади мають дуже обмежені можливості щодо виділення коштів і адміністрування відповідних програм. Прийняття адміністративних рішень (включаючи бюджетування на рівні окремих установ і закладів) здійснюється відповідно до жорсткої вертикальної структури норм ресурсозатрат, що диктуються галузевими міністерствами. Одним з наслідків цього є нав'язування місцевим органам влади значних поточних видатків, захищених рішеннями центральної влади, включно з половиною загального обсягу зарплат, що повинні виплачуватися у бюджетній сфері. Деякі рішення щодо місцевих підходів до надання послуг також неявно стимулюються змінними, що використовуються в трансферній формулі: хоча більшість змінних у формулі пов'язані з демографічними змінними, деякі інші змінні все ще передбачають надання фінансування через існуючу інфраструктуру постачальників послуг. Зокрема формула передбачає надання

фінансування на соціальні послуги відповідно до кількості клієнтів, зареєстрованих у відповідних стаціонарних установах, посилюючи їхнє домінування.

Без консенсусу щодо рівня регуляторної децентралізації у кожній галузі зацікавлені сторони залишаються значною мірою розділеними у своїх уявленнях про роль стандартів надання послуг і врахування їхньої собівартості. Залежно від того, як відповідні зацікавлені сторони тлумачать нинішню плутанину між делегованими та деконцентрованими елементами міжбюджетних відносин, вони пропонують різні шляхи до визначення того, що можуть означати функціональні обов'язки у першу чергу, а також того, в який спосіб треба усувати непідкріплені фінансуванням повноваження. Одним з поглядів на цю невизначеність є те, що Україні потрібна комплексна система стандартів надання послуг з чітко визначеною собівартістю, завдяки чому буде простіше забезпечити відповідальність центрального уряду щодо повноважень, покладених ним на місцевий рівень. Протилежна точка зору полягає у тому, що центральний уряд має повністю переглянути управління якістю надання послуг, що може означати перегляд існуючого широкого переліку декларативних конституційних зобов'язань щодо прав доступу до послуг з делегуванням місцевим органам влади певної свободи у вирішенні того, як забезпечити відповідність між наданням послуг і місцевими витратами.

Існуючий аналіз фінансування соціальних сфер свідчить про те, що створення та утримання основного рівня місцевого самоврядування зі значними функціями щодо витрат на рівні, нижчому за районний, було б затратним і неефективним⁴. Зокрема, відповідно до Огляду державних фінансів Світового Банку, нинішній найнижчий рівень урядування є, як правило, занадто малим, щоб ефективно виконувати будь-які політичні функції у сфері охорони здоров'я чи освіти. Подібне дослідження «Оцінка управління державними витратами у сфері надання соціальних послуг», здійснене проектом DFID FRSSU, показує, що значна автономія щодо реалізації політики у сфері надання соціальних послуг (у формі забезпечення належного балансу різних видів послуг, як стаціонарних, так і на рівні громади) є реальною на рівні не нижчому, ніж районний, але потенційно – на обласному рівні. Дослідження, підготовлене проектом DFID SUFTAR для аналізу фіскальних вимірів проектів адміністративно-територіальних реформ 2005 року, показує, що сьогоднішній розподіл повнова-

⁴ «Вдосконалення міжбюджетних відносин і стратегії державних видатків у сферах охорони здоров'я та освіти: вибрані питання», 2007, Світовий Банк; Фінальний звіт проекту «Системне управління фінансуванням адміністративно-територіальної реформи», 2006, за фінансової підтримки Міністерства Великої Британії у справах міжнародного розвитку (DFID) / Виконавець Бірмінгемський університет, «Оцінка підходів в управлінні державними видатками: розробка технічної концепції для реформи в фінансуванні соціальних послуг», Лорі Джошуа, Юрій Джигир, 2006, за фінансової підтримки Міністерства Великої Британії у справах міжнародного розвитку (DFID) / Виконавець Біркс Сінклер Лімітед.

жень і так є предметом критики, незалежно від територіального устрою, на який він спирається. Таким чином, зміни до розподілу повноважень мають передусім виправити сьогоднішні недоліки і не повинні диктуватись самоціллю у вигляді максимальної децентралізації, без врахування того, як зробити функціональний розподіл стабільним і ефективним.

Будь-які подальші реформи є тісно пов'язаними з відповідними змінами у сфері міжбюджетних фінансів. (Цей висновок особливо добре проілюстровано в Огляді державних фінансів Світового банку на ст. 5–6, 1.14–15). Спостерігачі погоджуються, що підвищення технічної ефективності та ефективності надання коштів у відношенні забезпечення більшості послуг у сфері охорони здоров'я, освіти та соціальних послуг вразливим верствам населення буде неможливим без поєднання реформ у цих сферах зі стабільними змінами у міжбюджетних фіскальних відносинах. У той же час (як зокрема зазначалося регіональними робочими групами проекту SUFTAR) подальші реформи у сфері міжбюджетних фінансів мають спиратися на реформи в управлінні ключовими соціальними сферами.

Просте збільшення фінансування ключових галузей саме по собі не вирішить проблему їхніх нинішніх слабких результатів і може зашкодити економіці. Нещодавні дослідження показали, що корінні причини поточної неефективності у сфері охорони здоров'я, освіти та соціального забезпечення пов'язані з фундаментальними викривленнями у системі прийняття рішень у цих галузях, включаючи розрив між рівнями політичної, адміністративної та фіскальної децентралізації. Ці дослідження також продемонстрували, що додаткові ресурси не допоможуть позбутися цих викривлень. Більше того, розширення фіскального конверту для цих галузей (наприклад через запровадження схем медичного страхування) створить додаткове податкове навантаження, яке буде змарноване з огляду на сучасну системну неефективність⁵.

Децентралізації на рівні інституцій та запровадженню соціального замовлення заважає недостатня політична автономія на місцевому рівні. Нещодавні пілотні проекти, спрямовані на запровадження комплексних і стабільних місцевих практик соціального замовлення (у сфері надання соціальних послуг вразливим верствам населення), показали, що буде проблематично посилити децентралізацію через запровадження ринкових стосунків з надавачами послуг без усунення вертикальних регуляторних бар'єрів для розроб-

ки політики надання послуг на місцевому рівні. Зокрема, у сфері соціальних послуг широкомасштабне урізноманітнення меню послуг буде неможливим без усунення централізовано встановлених бар'єрів, таких як відсутність гнучкості щодо граничних доходів на місцевому рівні. Оскільки місцеві органи влади не впливають на ставки податків, які вони отримують, будь-які новаторські рішення мають фінансуватися з якоїсь іншої кишені, тобто коштів державного бюджету, і можливості взяти на себе фінансовий ризик і підвищити місцеві податки для фінансування місцевих ініціатив немає.

Сьогоднішня організація ключових секторів приречена на створення внутрішнього протистояння реформам. Надмірна централізація та бюрократичне управління на основі норм ресурсозатрат (а не показників результативності і ефективності послуг) у всіх сферах зменшує рівень місцевої підзвітності. Без місцевої підзвітності, а також без відповідних систем контролю якості, галузеве урядування розвалюється на гнучкі адміністративні анклави, що використовують своє положення для отримання економічних дивідендів від маніпуляцій з якістю послуг, які вони надають (наприклад готівкова оплата послуг з охорони здоров'я та освіти).

Регіональний розвиток

Після отримання Україною незалежності спроби сприяти регіональному розвитку були взаємопов'язані з реформами, спрямованими на побудову власне інституційної платформи для впровадження регіональної політики. Регіональна політика (визначена як підтримка ефективному розвитку потенціалу усіх територій) є тісно пов'язаною з (і залежною від) характеру правил, встановлених для відносин між різними рівнями урядування та територіальною організацією країни. Зокрема ці правила встановлюють, які інструменти реально можливо створити для впровадження регіональної політики. Оскільки правова база для міжбюджетних відносин в Україні все ще знаходиться у стані розробки, більшість концепцій стратегії регіонального розвитку містять пропозиції щодо політичної, адміністративної та фіскальної децентралізації, необхідної для того, щоб кожна з цих стратегій працювала.

У 2006 році Кабінет Міністрів схвалив Національну стратегію регіонального розвитку до 2015 року, що увінчала п'ятирічний процес її розробки під управлінням Міністерства економіки України. Зазначена стратегія була

⁵ «Вдосконалення міжбюджетних відносин і стратегії державних видатків у сферах охорони здоров'я та освіти: вибрані питання», 2007, Світовий Банк.

пов'язана з ширшим законодавчим процесом, що регулював питання регіональної політики, включаючи Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» (схвалений у 2005 році). Стратегія спирається на сучасні підходи до регіонального розвитку та ставить собі за мету забезпечити створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів і досягнення сталого росту їхнього технічного та людського потенціалу. У вказаному документі ця мета розбита на чотири цілі, одна з яких полягає у розробці відповідної інституційної та правової бази, що має забезпечити життєдайність стратегії. Однак необхідні інституційні зміни були визначені у вигляді принципів, а не конкретних пропозицій. Вони, наприклад, включали формування місцевого самоврядування (без зазначення його конкретної структури чи рівня); гармонізацію територіальної структури з принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, збалансоване з фіскальної точки зору вирівнювання доступу до публічних послуг тощо. Стратегія також встановлювала, що будь-яка перестановка обов'язків між різними рівнями урядування має відбуватися за взаємною згодою з місцевими органами влади, що територіальні зміни мають здійснюватися поступово та з попереднім вирішенням можливих правових і політичних конфліктів.

Повний потенціал більшості інструментів, розроблених або схвалених у 2006 році, залишається не повністю використаним. Впровадження нових інструментів регіональної політики виявилось повільним і складним процесом. До цього часу існує лише одна регіональна угода, укладена з Донецькою областю (друга угода, з Львівською областю, знаходиться на етапі підписання). Багато зі стратегій регіонального розвитку, підготовлених в інших областях, оцінюються експертами як слабкі та абстрактні. Проект процедури надання капітальних дотацій (розроблений у рамках проекту DFID LARGIS II) так і не став повномасштабним законодавством.

Прогрес, досягнутий у підписанні перших двох регіональних угод, незважаючи на те, що він знаходиться лише на своєму початковому етапі, є дуже важливим з політичної точки зору і потребує більшого визнання. Підготовка, обговорення та подолання складнощів у підписанні перших договорів стали безпрецедентним досвідом як для Міністерства економіки, так і для двох обласних державних адміністрацій. Важливість домовленостей, досягнутих у процесі цієї роботи, перевершує переваги від формального підписання

договорів. З точки зору Міністерства економіки, політично важливо зберегти імпульс до розвитку цього інструменту та уникнути його дискримінації. До того ж, ефективне сприяння цій роботі могло би посилити міжбюджетні відносини на обласному рівні, знизити рівень недовіри до центральних органів влади та пом'якшити відцентрові тенденції.

Адміністративно-територіальна структура

Історія квазі-феодалного типу державного управління за принципом «матрьошки» зберегла нерозвиненою спроможність держави до партнерства з місцевими органами влади. У квазі-феодалній системі державного управління центральна влада є фрагментарною та сполученою вертикальним ланцюгом з регіональними органами влади через окремо укладені домовленості в обмін на політичну лояльність. Такі домовленості, за визначенням, покладаються на дуже жорстку та статичну адміністративну ієрархію. Відповідно, центральний уряд у схожій на матрьошку системі державного управління не має ефективних інструментів для забезпечення підзвітності регіональних органів влади щодо їхньої політики у відношенні до базових одиниць місцевого самоврядування. Одним з найбільш згадуваних вимірів такої системи була фіскальна «матрьошка», де бюджети кожного рівня визначалися у ручному режимі вищим рівнем урядування. Такий фіскальний менеджмент став однією з цілей для ураження під час реформи 2001 року, що забезпечила прямі потоки коштів вирівнювання від центрального бюджету до бюджетів органів місцевого самоврядування. Однак, як зазначалося вище, ця реформа не покривала увесь спектр державного адміністрування, а тому була неповною (вона також залишала за бортом правила фіскального вирівнювання у межах районів). Як наслідок, делегування адміністративних і фіскальних повноважень регіональним органам влади все ще ставиться під сумнів учасниками цього процесу, переважно представниками місцевого самоврядування.

Політичні та адміністративні відносини між різними рівнями урядування залишаються двозначними, неефективними та створюють конфлікти інтересів, особливо на регіональному та субрегіональному рівнях. По-перше, регіональні виборні ради не покладаються на місцево підзвітні виконавчі органи влади; по-друге, місцеві адміністрації є одночасно відповідальними і за виконання місцевої політики, і за представлення функції вертикального

контролю за виконанням такої політики. Такий внутрішній конфлікт інтересів ускладнює для адміністрацій можливість ефективно виконувати їхню функцію.

Місцеві ради в Україні обираються на основі пропорційного представництва, що є дискусійною домовленістю⁶. Виборча система України передбачає пропорційне представництво політичних партій, що піддається широкій критиці з цілого ряду явних і прихованих причин. Однак після свого запровадження у 2006 році, ця система принесла як позитивні, так і негативні наслідки для органів місцевої влади в Україні.

Лідери реформи по-різному розглядають фінансові наслідки нинішньої територіальної неефективності, а також бажану форму та місце базового місцевого самоврядування. Усі дослідження та ініціативи реформи сходяться у тому, що нинішній базовий рівень місцевого самоврядування (села, селища та містечка у їхній теперішній формі) є недоречно слабким для продовження виконання цієї функції. Кількість одиниць є надто велика, вони є досить різними та в середньому замалими, щоб здійснювати ефективне управління базовими галузевими функціями. Однак погляди щодо методу вирішення цієї проблеми розходяться.

Оподаткування та розподіл державних доходів

Нечіткий міжбюджетний розподіл функціональних повноважень відображається і у схемі розподілу доходів, що не спроможна компенсувати витрати місцевих органів влади на реалізацію центральної політики. Доходи місцевих органів влади мають дуже незначні можливості збору місцевих податків і практично залежать виключно від центральних трансферів і розщепленого Податку на доходи фізичних осіб. В умовах поєднання жорстких норм ресурсозатрат щодо політики витрат, продиктовані галузевими міністерствами, разом з трансфертною системою, що базується на порівнянні результатів послуг (а не затрачених ресурсів), відсутність автономії на місцях щодо граничних доходів унеможливорює за визначенням збалансування місцевими органами влади їхніх бюджетів.

Тривають дискусії щодо способів компенсації непрофінансованих мандатів з метою посилити дохідну автономію місцевих бюджетів через запровадження податку на нерухомість, хоча погляди на технічне вирішення цього питання розходяться. Податок на нерухомість був постійним елементом різних версій проектів Податкового кодексу та трьох

версій Концепцій податкової реформи, що розглядалися в Україні. Сьогодні розглядаються два законодавчі сценарії. Одним з них є Податковий кодекс народного депутата від «Нашої України» Миколи Катеринчука, який визначає податок на нерухомість як один з центральних податків, але без достатніх технічних деталей. Спираючись на коментарі зацікавлених сторін і засобів масової інформації та незважаючи на специфічну рекламну кампанію, ця пропозиція не отримала достатньої політичної підтримки. Другим сценарієм є Податковий кодекс, що розробляється урядом (під проводом Міністра фінансів України Віктора Пинзеника), однак його ще не представлено для широких консультацій.

Найбільшим ризиком є недостатня координація зусиль щодо розробки податкової реформи та відсутність загальної дискусії щодо бажаного напрямку процесів децентралізації в Україні. За відсутності чіткого бачення та політичної згоди щодо бажаного ступеню фіскальної децентралізації, пропозиції щодо нового податку на нерухомість не завжди спираються на комплексну оцінку як місцевої спроможності здійснювати управління цим податком, так і макроекономічних наслідків збільшення загального податкового навантаження. Ідея збереження податку на нерухомість на загальнодержавному рівні є одним з прикладів дезорієнтованої мотивації запровадження цього податку. Більше того, відсутність спільного бачення щодо того, як розподіл доходів співвідноситься із розподілом видаткових повноважень, стала останнім часом надихати пропозиції повернутися до розщеплення таких податків, як податок на прибуток підприємств, податок на додану вартість і акциз. Такі схеми були прийнятною практикою в Україні на початку 90-х років минулого століття але, довівши свій виразно згубний характер (що можна було передбачити і з міжнародної практики, і з економічної теорії), були усунуті з Бюджетного кодексу у 2001 році.

2. Політична регіоналізація: масштаб, фактори, прогнози

Україна потерпає від суспільної невпевненості щодо її здатності зберегти державну єдність, але ця невпевненість великою мірою спирається на дезорієнтований історичний аналіз. Широко розповсюджена стурбованість щодо державної цілісності часто спирається на історичні факти, що свідчать про системну неспроможність створити національну державу на території сучасної України. Часто зга-

⁶ Місцеві вибори в Україні: правові питання (2006); Ковриженко Д.С., Лабораторія законодавчих ініціатив; Summary materials for the Conference «Interaction between civil society and authorities at the local level», Chasopys Parliament, № 2/2006; Ukraine: One Year After Elections; 2007; Agency for Legislative Initiatives, Civil Network OPORA, Committee of Voters.

дується також і про значну частку етнічних росіян серед українського населення, що нібито означає історичну нездатність країни до формування стійкої держави і її вразливість до впливів більших сусідів з давнішою історією державності.

Однак посилення на історичні корені національних держав вводять в оману. Насправді, у той час як деякі світові національні держави дійсно були засновані у давні історичні часи (наприклад Португалія та Японія), більшість нинішніх національних держав Європи не існували до початку XIX століття. Більшість держав, існуючих до того часу, були або багатоетнічними імперіями (Австро-Угорська, Російська, Османська, Французька та Британська імперії), або меншими державами, що зараз представляють субнаціональний рівень підпорядкування. До того ж, нинішній етнічний поділ в Україні на дві майже рівні частини не оформився раніше кінця Другої світової війни, коли на цій території відбулися значні етнічні чистки, територіальний перерозподіл етнічних груп, масова урбанізація етнічних українців та значний приплив етнічних росіян. До другої половини XX століття територія сучасної України вважалася однією з найбільш різноманітних у етнічному плані в Європі⁷.

Тому ані брак імперсько-державної історії, ані присутність значної частки громадян з етнічним і культурним самовизначенням, близьким до сусідніх країн, самі по собі не представляють історичних підстав для того, щоб піддавати сумніву можливості України зберегти державну цілісність за часів сучасності (не зважаючи на широко розповсюджену думку).

Чутливість щодо питання державної дезінтеграції також не пояснюється об'єктивними сучасними відмінностями в позиціях щодо основних економічних, соціальних і політичних питань, де населення України є надзвичайно об'єднаним. Між 1994 і 2006 роками опитування, пов'язані із виборами, показували, що всюди по Україні виборці мали схоже відношення до політичних свобод, громадянських прав, ринкової економіки, приватної власності та приватного підприємництва⁸. В опитуваннях, проведених Київським міжнародним інститутом соціології, відповіді на ці запитання є дуже близькими та не мають статистичного значення для уподобань виборців.

Єдиним фактором, що має статистично важливий вплив на різницю у політичному виборі, є рівень лінгвістичної гетерогенності українських регіонів. Соціологічні дослідження

свідчать, що є один специфічний фактор, який створює дві групи з різним ставленням, а саме лінгвістична гетерогенність регіонів України⁹. Зокрема існує чітка регіональна сегментація між територіями, населеними моноетнічними українцями (тими, які себе визначають виключно як українці, незалежно від історії їхньої родини та національності), а також території, на яких проживає біетнічне населення (ті, хто визначають себе і як українці, і як росіяни) та моноетнічні росіяни.

Значення лінгвістичного фактору для самоідентифікації широко використовується усіма політичними партіями, що змагаються навколо ролі російської мови та зовнішньої політики України. Усі політичні партії з готовністю будують свої кампанії на питаннях, що стосуються лінгвістичної неоднорідності, та ставлять своїх прихильників перед вибором між двома екстремальними сценаріями – примусова лінгвістична уніфікація проти показного визнання російської мови як офіційної альтернативи українській мові. Цей підхід розбрату перетікає і на регіональний розподіл виборців у вподобаннях щодо питань зовнішньої політики (щодо відносин з Російською Федерацією). Самі по собі ці вподобання не є безпосередньо пов'язаними з самовизначенням на лінгвістичній основі, але можуть бути легко асоційовані з ним.

Слабкий політичний діалог та спілкування з громадськістю щодо питань політики центральної влади (включаючи зовнішню політику) розвиває різницю між політикою децентралізації та політичною регіоналізацією. У політичних дебатах щодо культурного поділу країни політичні лідери все частіше використовують аргументи децентралізації (такі як потреба сильнішої місцевої підзвітності у сфері надання державних послуг) в одному руслі з можливостями регіонального перехоплення ініціативи в таких державних питаннях, як зовнішня політика, національна оборона та безпека, а також у сфері інших центральних функцій, що визначають державу. Нещодавно з'явився цілком окремий термін «регіональна опозиція» для позначення протидії національній політиці опозиційними політичними партіями, що заявляють про свої протести через підтримку декларацій, схвалених на регіональному рівні (де опозиція домінує у місцевих радах), всупереч центральним рішенням. Без проведення ефективних консультацій та спілкування з електоратом щодо центральних питань, без пов'язання цих консультацій зі статистичними даними та аналізом зворотної інформації центральний уряд, незалежно від

⁷ Kleine Eschichte der Ukraine, Andreas Kappeler.

⁸ «Через що політикам вдається розколювати Україну», Валерій Хмелько, Дзеркало тижня, №24 (603) 24-30/06/06.

⁹ Ibid

його політичної приналежності, залишатиметься вразливим до таких потенційних факторів тиску.

Політичні партії перебувають у згоді щодо ключових аргументів на користь політичної децентралізації та посилення місцевого самоврядування¹⁰. Усі основні політичні партії погоджуються із загальним аргументами на користь фіскальної та адміністративної децентралізації, включаючи вищу якість надання послуг та посилення місцевої підзвітності. Вони також погоджуються з тим, що нинішня кількість представників найнижчого рівня місцевого самоврядування є в середньому замалою для ефективного виконання своєї функції. У той же час представники усіх політичних партій висловлювали стурбованість щодо збереження прав та інтересів менших громад, чиї нинішні обов'язки могли би бути передані, з метою більшої ефективності для виконання на рівень, відповідальний за більшу територію (чи то шляхом об'єднання територіальних одиниць, чи то через централізацію цих функцій у межах реформованих районів). До того ж, представники усіх політичних партій погоджуються, що місцеве самоврядування не має сенсу без створення виконавчих органів, підзвітних місцевим радам, обраним на основі мажоритарної системи із системою централізованого нагляду з боку системи, організованої за принципом префектури. Як висновок, політична згода щодо цих питань є дуже вираженою.

Однак політичні партії є роз'єднаними щодо ролі місцевого самоврядування у вирішенні ризиків політичної регіоналізації. В цілому існують дві загальні стратегії реформ децентралізації у відношенні ролі, що визначається для посилення органів місцевого самоврядування у підтримці національної єдності. Відповідно до одного з підходів, у той час як місцеві органи влади мають стати більш функціональними та сильнішими, Україна також має вирішити питання наростаючого напруження у формі міжрегіонального поділу через делегування достатніх адміністративних і політичних повноважень регіональним органам влади. Прихильники цього погляду не обов'язково наполягають на правовій федералізації, але заявляють про те, що федералізм має розглядатися як принцип добровільної згоди та співпраці між центральними та субнаціональними органами влади. Альтернативний погляд полягає у тому, що ризики політичної регіоналізації є дуже високими та мають компенсуватися найбільшим можливим ступенем децентралізації як в економічному, так і у політичному сенсі, таким чином, щоб сильні

органи місцевого самоврядування могли розчинити відцентрові тенденції регіонального масштабу. Іншими словами, це означає, що рішення щодо фіскальної та адміністративної децентралізації повинні вироблятися лише на політичній основі для компенсування можливої ролі регіонів і забезпечення вищого рівня місцевої автономії (для міст і субрегіональних громад), ніж це було б очікуваним від суто економічного аргументу.

Однак, беручи до уваги походження ризиків дезінтеграції, питання таких ризиків могло б вирішуватися на центральному рівні, без наслідків для політики децентралізації. Як зазначалося вище, існуючі дані (що мають бути розширені) свідчать про відсутність таких факторів сепаратистських тенденцій, що не могли б вирішуватися за допомогою політики центрального рівня (або ж через припинення непродуктивної поточної політики). Якщо ця гіпотеза є правильною, то походження ризиків державної дезінтеграції є відмінним від будь-якої структури та ступеня регіональної чи місцевої автономії. Відповідно, цей ризик не має вирішуватися через обрання відповідних ступенів автономії (які можна було би пояснювати за допомогою економічних аргументів), але через цільові кампанії, що мають охоплювати лінгвістичну різноманітність, а також через відповідні регіональні консультації, у тому числі і з усіма відповідними політичними партіями.

3. Розвиток підходів у науковому середовищі

Сучасний аналіз багаторівневих систем урядування визнає постійні зміни у вертикальному розподілі влади та закликає поєднувати ідеї економічної та політичної теорії. Сучасна думка щодо федералізму та децентралізації визнає, що більшість країн знаходяться під постійним тиском щодо висхідних і спадаючих зміщень у вертикальній концентрації влади (включаючи ризики дезінтеграції та делегування повноважень супра-національним органам)¹¹. Для того, щоб врахувати ці процеси, необхідно розширити суто економічні міркування при пошуку оптимальних схем децентралізації і включати в аналіз також окрему оцінку політичних та інституційних аспектів відцентрових і доцентрових тисків у системі. Крім того, це потребує зосередження саме на політичній та соціальній стійкості будь-якого міжбюджетного розподілу економічних і фіскальних обов'язків у багаторівневій системі.

Нова парадигма «економіки комплексності» свідчить про те, що неможливо розро-

¹⁰ Ці та інші спостереження щодо програмних принципів ключових політичних партій базуються на передвибірчому аналізі, проведеному Дзеркалом тижня в 2007 році, включаючи інтерв'ю з представниками ключових політичних партій, опублікованому в №31 (660) 24-31/08/07. Як нам облаштувати Україну. Або що робити з адміністративно-територіальною реформою? Автори: Юлія МОСТОВА, Сергій РАХМАНІН.

¹¹ На основі авторського огляду професора Джонатана Роддена, Массачусетський Технологічний Інститут.

бити єдину рівноважну модель міжбюджетних відносин і що будь-яка багаторівнева відкрита система буде завжди продовжувати розвиватися. Нова економіка комплексності використовує аналогії з термодинамікою. Можна показати, що традиційна економіка спирається на перший закон термодинаміки, відповідно до якого системи є закритими і можуть досягати стану рівноваги. Так само, як і перший закон термодинаміки, цей підхід є неповним. Другий закон термодинаміки показує, що будь-яка замкнута система завжди демонструватиме тенденцію до ентропії (ступеню випадковості та хаосу), а тому рівновага є неможливою. Розглядаючи економічні системи як комплексні, відкриті та задані до адаптації, комплексна економіка погоджується з тим, що вона не обов'язково спирається на рівновагу, а тому не намагається розробити оптимальні моделі для кожної відповідної економічної ситуації. Натомість вона намагається зрозуміти та спрямувати процеси еволюції, вплинути на їхню стійкість та напрямки.

Висновок

Як зазначалося у попередніх розділах, незважаючи на проведення значної роботи та активну законодавчу діяльність, державне управління в Україні потерпає від надмірної централізації, тоді як спроби децентралізації зазнавали системної поразки. Історія цього питання також свідчить про те, що всі попередні реформи та стратегії у цій сфері стикалися з

комплексом схожих, а часто й ідентичних перешкод, які стояли на шляху змін. Це означає, що досягнути прогресу в майбутньому буде важко без вирішення цих вихідних причин невдач у процесі реалізації політики.

Більшість проведених інтерв'ю свідчать про те, що ключові виклики стосуються слабких сторін, які у першу чергу мають вирішуватися за допомогою політики центральної влади. Виклики, які несе у собі сьогоденний контекст, сходяться на загальній потребі розробки в Україні «національного компакту»¹² між урядом і суспільством щодо функцій центральної влади. Без такого пакту (укладеного через стратегічні дискусії, консультації та планування на основі фактів) буде складно досягнути згоди щодо делегування державних функцій регіональним і місцевим органам влади, а також уникнути політичного зловживання закликами до децентралізації. Через його центральне значення і важливість для єдності та ефективності держави це питання могло би стати одним із викликів цього тисячоліття для України зі знаковими наслідками для сусідніх країн.

Усі ті експерти, у яких брали інтерв'ю, значною мірою погоджуються з тим, що на цьому етапі потреби реформи децентралізації в Україні є менш «технічними» і більше «політичними». У той час як більшість сторін мають доступ до інформації щодо теоретичних принципів децентралізації та її найкращих міжнародних практик, їхня здатність до співпраці щодо впровадження цих принципів значно відстає. ■

¹² В цьому дослідженні ми визначаємо «компакт» як термін, що походить від дипломатичної концепції «пакту», або багатосторонньої угоди, і широко використовується для визначення згоди між урядом і неурядовим сектором, спрямованої на покращення їхніх стосунків задля спільної вигоди.

КРИЗА БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ. ПРИЧИНИ, РОЗВИТОК, НАСЛІДКИ. АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЕКТУ № 3309-4 ЩОДО МІНІМІЗАЦІЇ НАСЛІДКІВ КРИЗИ ТА УНИКНЕННЯ СИСТЕМНОЇ БАНКІВСЬКОЇ КРИЗИ В УКРАЇНІ

Олександр
НАУМОВ,
Експерт з фінансових
питань

За даними НБУ, в перші дні жовтня українці забрали з банків понад шість мільярдів гривень. Загальний відтік на кінець жовтня склав понад 20 млрд. грн. Економічним підґрунтям для кризи банківської системи України в 2008 році стала ціла низка чинників. Оскільки неможливо розглядати фінансово-банківську систему у відриві від інших галузей економіки, ми будемо вважати фактор падіння світових цін на продукцію експорто-орієнтованих галузей економіки константою та розглянемо лише фінансові причини банківського колапсу ліквідності.

Каталізатором світової кризи, як відомо, стали структурні недоліки американської економіки та зростання простроченої заборгованості на її ринку іпотечного кредитування. В Україні передісторією та першопричиною стало значне зростання частки іноземного капіталу в комерційних банках в Україні та бурхливий розвиток кредитування за рахунок зовнішніх ресурсів за останні кілька років. На сьогодні частка іноземного капіталу в активах банківської системи України перевищує 48%. Населення та підприємства активно використовували кредитні ресурси, значною мірою запозичені за кордоном, що призвело до зростання корпоративної заборгованості перед західними кредиторами на загальну суму близько 90 млрд. дол. США, з яких 8,8 млрд. дол. США необхідно повернути до кінця 2008 року, а ще 13 млрд. дол. США – в першому півріччі 2009 року. Звичайно, при падінні рівня ліквідності та зростанні обсягів списаних активів західні банки та фінансові компанії почали використовувати всі доступні їм ресурси для оздоровлення свого фінансового стану. І безумовно, коли криза охопила економіку та фінансову систему країн базування «материнських» компаній, почався стрімкий відтік ресурсів, вкладених в країни третього світу. Внаслідок повернення раніше вкладених іноземних коштів, при умові неможливості перекредитування за кордоном Україна перетворилася на фінансового донора, позиціями на ринку якого можна пожертвувати задля блага «материнської» компанії.

Проблемною є також структура зобов'язань майже всіх великих українських банків – скрізь спостерігається невідповідність по термінам між залученими ресурсами і виданими кредитами та значна залежність від іноземних ресурсних джерел. Навіть у візрітчизняній банківській сфері – банку, який з року в рік демонстрував усім іншим, як треба проводити фінансово-кредитну політику, маючи при цьому найвищі рейтинги від іноземних рейтингових агентств, – «Укресимбанку» з 31,33 млрд. зобов'язань (станом на 01.10.08) 16,3 млрд. залучено у вигляді міжбан-

ківських кредитів, а депозити фізичних осіб в розмірі 6,5 млрд. грн. у разі продовження панічних настроїв серед населення можуть стати каталізатором втрати ліквідності. Загалом по банківській системі спостерігається розрив по строкам між активами та пасивами в розмірі 86 млрд. грн., ще не катастрофічно, але з урахуванням закритих зовнішніх ринків, світової кризи та політичної нестабільності в Україні однозначно вимагає дій з боку держави.

Банківська криза поширюється в країнах колишнього СРСР як лісова пожежа. Західноєвропейські банки, які активно брали участь у кредитуванні на банківських ринках країн, що розвиваються, тепер отримали відповідний результат перегріву кредитного ринку. Їм належить три чверті загальної суми позик у Східній Європі, Латинській Америці і в окремих країнах Азії загальним розміром понад 4,7 трлн. доларів, наданих у період кредитного буму. Європа вже розуміє, чим для неї закінчиться ця ситуація. Дефолт в Ісландії створив потенційні збитки на суму 74 млрд. дол. США, Німеччина втратила 22 млрд. доларів. У Швейцарії подібні ризики становлять 50% ВВП, в Швеції – 25%, у Великобританії – 24%, в Іспанії – 23%. Тільки в США цей показник становить лише 4%. У цій ситуації Америка виявилася найбільш розсудливою. Отже можна стверджувати, що Україна (та подібні до неї країни Східної Європи) може стати другим епіцентром світової фінансової кризи, що розгорнеться в Європі, а не в Америці. Банківські ризики Австрії на банківських ринках країн, що розвиваються, знаходяться на рівні 85% від її ВВП і здебільшого вони сконцентровані в Угорщині, Україні і Сербії. До речі, всі ці країни вже чекають (разом із Білоруссю) допомоги від МВФ.

Загалом ініціатором кредитного буму на банківських ринках країн, що розвиваються, виступили США та Японія. Європа підтримала існуючі на той час тенденції, дуже часто використовуючи баланси в доларах, що зараз лише посилює процес світової відмови від кредитних ресурсів і стиму-

лює зростання курсу долара. Нїде кредитування не досягало таких екстремальних рївнїв, як в країнх Схїдної Європи. Регїон позичив близько 1,6 трлн. у доларах, євро і швейцарських франках. Окремі позичальники в Угорщинї і Латвії використовували іпотечні кредити, номїнованї навїть в японських єнах.

Загроза швидкої лїквідації спекулятивних позицій, що зазвичай відбувається у момент циклічного розвороту світової економіки, про яку говорили та писали деякі українські науковці, стала реальністю. В Україні так нічого й не було зроблено для охолодження кредитного сектору. Навпаки, червоною ниткою в державній політиці стало залучення кредитних ресурсів за кордоном, стимулювання приходу іноземних банків в Україну та збільшення рївня їх присутності в регіонах. Українці скуповували легкові автомобїлі, вкладали величезні кошти в нерухомість, підїгріваючи зростання цїн на неї, що в свою чергу в разї збільшувало обсяги кредитування. Адже в Україні будївництво кредитувалося, як мінімум, два-три рази: першими кредит отримували виробники будївельних матеріалів, потїм будївельники й насамкінець покупці. Світова фїнансова криза та неконтрольоване проникнення іноземного спекулятивного капїталу в Україну призвели до того, що залежність від іноземного капїталу стала фатальною.

Зростання цїн на російській енергоносії змушувало українські металургїйні підприємства шукати більш економічні технологїї, що вимагало значних довгострокових інвестицій, і вони їх отримували – за рахунок банківських кредитів, які в свою чергу стали похідними від короткострокових іноземних кредитів самим банкам. Останні два роки залучити значний синдикований кредит за кордоном стало правилом хорошого тону для українських банків. Спад цїн на світових ринках металу позбавив стабільності металургїйні підприємства, більшість з них опинилась на межї банкрутства. На складах усіх металургїйних підприємств України накопичилися місячні запаси продукції, з 35 українських домен більшість зупинено. Але строки погашення кредитів настають незалежно від обсягів реалізованої підприємствами продукції.

У розвинених країнах «резервним» джерелом ресурсів могли б стати накопичення, акумульовані населенням, пенсійними фондами та страховими компанїями. В Україні, через рейдерські атаки на один з китїв банківського сектору, ЗАТ «Промінвестбанк», було знищено і це потужне джерело грошових ресурсів. Штучно створена панїка серед населення та підприємств, яка на кінець вересня не мала під собою жодних підстав, переросла рївень одного «чумного» банку та перекинулася на всю банківську систему України, поклавши початок «кризі довіри» до банків, наслідки якого будуть відчуватись ще декілька років. Національний банк

України в свою чергу заборонив комерційним банкам достроково виплачувати терміновї депозити і збільшувати портфель кредитування, заморозивши розмір їхніх активів. Постанова НБУ № 319 від 11 жовтня 2008 р. стала цікавим юридичним казусом. З одного боку комерційні банки мають задовольняти вимоги НБУ – основного та, в принципі, єдиного регулятора банківського ринку, з іншого – ця постанова в принципі суперечить чинному законодавству України, адже відповідно до статті 1060 Цивільного кодексу України: *«За договором банківського вкладу незалежно від його виду банк зобов'язаний видати вклад або його частину на першу вимогу вкладника».*

Ця постанова схожа з прийнятою Постановою НБУ в 2004 р. в часи Помаранчевої революції, коли люди кинулися в банки забирати свої гроші з депозитних рахунків. На той час, як відомо, цей документ неабияк посприяв стабілізації фїнансово-банківського ринку країни і відвертання колапсу економіки. Але в 2004 р. панїки серед вкладників не було, тому що були відсутні об'єктивні причини для кризи в промисловостї та банківській системї. В 2008 році загроза стала більш ніж реальною. Власне кризовї явища ще не почали проявлятись в Україні. Зростання відсоткових ставок за кредитами, обмеження обсягів кредитування та зменшення депозитів в банках мало місце ще на початку 2008 року. А комерційні банки, прогнозуючи закриття зовнішніх ринків запозичень, почали переходити на більш патріотичні джерела ресурсів – внутрішні – ще з середини 2007 року. Але криза наближається, і саме зараз наступив слухний час для прийняття комплексу заходів, спрямованих на подолання потенційних причин кризи.

28 жовтня 2008 року за ініціативи Президента України було подано на розгляд до Верховної Ради України Проект «Закону про першочерговї заходи щодо запобїгання негативним наслідкам фїнансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 3309-4. З тексту Пояснювальної записки до законопроекту стало відомо, що підґрунтям для її розробки став факт банкрутства більше ніж 10 банків зі світовими іменами, збитки зарубїжних страхових компанїй та інвестиційних фондів. Було визнано, що дефіцит капїталу за кордоном викличе вплив інвестицій з України. Для протистояння світовїй кризі пропонується створити Стабілізаційний фонд, в першу чергу, як зазначається в законопроекті, для задоволення інтересів іноземних інвесторів шляхом погашення позик, одержаних вїтчизняними банківськими установами та суб'єктами господарювання у закордонних інвесторів. На сьогодні єдиним реальним джерелом для цього може стати лише кредит МВФ.

П'ять провідних центральних банків світу, враховуючи Федеральну резервну систему (ФРС)

США, Європейський центральний банк (ЄЦБ), а також швейцарський Центральний банк, запровадили нові заходи для підтримки фінансових інститутів. Банк Англії, ЄЦБ і швейцарський ЦБ у спільній заяві повідомили, що нададуть необмежену кількість доларових коштів фінансовим інститутам строком на 7, 24 та 84 дні. Лідери 15 країн Євросоюзу на екстремному самміті, що відбувся в Парижі 12 жовтня 2008 р., домовилися запровадити систему держгарантій для кредитів, що залучаються банками, а також забезпечити підтримку фінансовим інститутам, які зіштовхнулися з проблемами. Німеччина, Іспанія і Франція нададуть 960 млрд. євро для гарантування міжбанківських кредитів. Крім того, ці країни отримають частки в банках у розмірі, еквівалентному близько 3% їх ВВП, для запобігання колапсу фінансової системи. Уряд Німеччини виділить 500 млрд. євро, Royal Bank of Scotland Group Plc отримає від уряду Великобританії кредитну лінію в розмірі 20 млрд фунтів стерлінгів (\$ 34 млрд.) і перейде під контроль держави. А в Україні головний аспект основного законодавчого документу, спрямованого на боротьбу з наслідками світової кризи, робиться на захисті іноземних інвесторів. До речі, катализатором світової кризи було масове неповернення кредитів в США. В Україні ситуація в банківській системі діаметрально протилежна – позичальники повертають кредити, але вкладники забирають свої депозити, знижуючи таким чином ліквідність банківської системи в цілому. Відплив грошових ресурсів з України задля порятунку «материнських» установ псевдо-українських банків призвів до зростання відсоткових ставок при кредитуванні та їх перегляду за вже виданими кредитами. Результатом такої неконтрольованої процентної політики буде швидке подорожчання кредитів та, як наслідок, при перевищенні ними певного рівня, коли позичальники масово не зможуть повернути кредити, почнеться бум неповернення, який призведе до ситуації, аналогічній тій, що мала місце в США.

До цього слід додати відсутність основних процедур (Законів України або Постанов Кабінету Міністрів України) щодо входження або виводу іноземних інвестицій з України. Існуюча законодавча база носить декларативний характер та не може бути використана як дієвий регулятор. В банківській сфері це питання фактично контролюється лише НБУ та ДК ЦПФР. У випадку масового виводу інвестицій й вони не зможуть дієво впливати на фінансове середовище в країні – в них є права, але немає відповідного законодавчого підґрунтя. Курс гривні в такому випадку стрімко почне знижуватись, призводячи до дефіциту іноземної валюти, а золотовалютні резерви катастрофічно зменшуватись. При існуючій диспропорції між негативним торговельним сальдо (негативним вже три роки, а МВФ прогнозує, що

у 2009 р. негативне сальдо за поточним рахунком і фінансовим рахунком в Україні сумарно складе 30 млрд. дол.) та значним позитивним сальдо зведеного платіжного балансу (за рахунок припливу іноземного капіталу у вигляді боргового капіталу та прямих іноземних інвестицій) золотовалютні резерви НБУ можуть бути розмиті за декілька днів. Особливо з урахуванням того, що зростання обсягу експорту в I півріччі 2008 року на 47% відбувалося завдяки вартісному зростанню обсягів експорту металургійної та машинобудівної промисловості.

Десять років тому криза в країнах Південно-Східної (Гонконг, Корея, Малайзія, Сінгапур, Тайвань, Таїланд тощо) майже зруйнувала їх економіку та відкинула у минуле. В цих країнах також було негативне сальдо, але це не викликало проблем завдяки постійному притоку ресурсів з-за кордону, які вливались у вигляді інвестицій в нерухомість, що ґрунтувалося на припущенні про постійне (в довгостроковому аспекті) зростання її вартості в умовах високої економічної динаміки. При цьому значна частка в залучених ресурсах відносилась до короткострокових займів (які надалі, за перших кризових проявів, швидко покинули країну, утворюючи вже високе чисте негативне сальдо в рахунках капіталів). Крім того, помітно зростали обсяги зовнішніх боргових залучень. Для підтримки економічного та інвестиційного буму в регіоні надавалися урядові гарантії іноземним та міжнародним інвесторам навіть під низькоприбуткові проекти, що дозволяло ігнорувати інвестиційні ризики. Фінансовому наповненню країн регіону сприяло те, що національні валюти були прив'язані до американського долара, що надавало інвесторам впевненості у вартості національних активів. Ситуація, якщо не повністю аналогічна українській, то майже її точна копія.

В українській програмі боротьби з кризою три сторінки відводиться детальному опису процедури одержавлення комерційних банків і лише одинадцять рядків на заходи, спрямовані на подолання кризи у будівництві житла, боротьби з безробіттям та розвитку внутрішнього попиту на товари, що виробляються українськими товаровиробниками для експорту і щодо яких спостерігається погіршення світової кон'юнктури. А таке погіршення стосується виробництва добрив та металургійної промисловості, які становлять близько 25% ВВП України та 60% її експорту. Відповідно до законопроекту, в Україні буде набагато вигідніше, ніж раніше, розводити та вилюлювати мушлі, вустриць, ракоподібних, жаб та розводити дикорослі водорості, аніж виплавляти метал, який зараз все одно не користується попитом у світі, чи впроваджувати й розвивати сучасні технології. Звичайно, сільське господарство та-

кож вимагає податкової й законодавчої підтримки, але не ціною зупиненої промисловості.

Безперечно позитивним в законопроекті є збільшення надходжень до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, покликане повернути довіру населення до банківської системи, адже на сьогодні день ФГВФО зможе повернути вкладникам збанкрутілих або ліквідованих банків суму не більше ніж 1,3 млрд. грн., а в одному Приватбанку на депозитах фізичних осіб знаходиться майже 30 млрд. грн. (станом на 01.10.08, за інформацією АУБ).

З боку НБУ необхідно чітко прописати граничні норми підвищення процентних ставок за кредитами – встановити верхню межу максимальної ефективної ставки, задля уникнення нового витка кризи фінансово-банківської системи. Адже під час кредитного буму банками, особливо тими, які отримали значні та відносно дешеві ресурси з-за кордону, в погоні за надприбутком було видано численну кількість миттєвих кредитів та кредитів, строк розгляду заявок за якими не перевищував 3 дні, неперевіреним та ненадійним позичальникам.

Відновлення довіри населення, разом із поміркованим використанням залучених від МВФ коштів, можуть на деякий час стабілізувати ситуацію та пом'якшити вплив кризи на економіку України та добробут її громадян.

Але це лише тимчасові заходи, спрямовані на покращення ситуації у коротко- та середньостроковій перспективі. Без комплексу законодавчих змін та посилення рівня присутності держави в банківській системі, яку віддали на поталу іноземним компаніям, в довгостроковій перспективі український кредитний ринок буде час від часу підігравати інтересам більш розвинених країн.

необхідно надати значні ресурси українському банку, наприклад «Укресімбанку», якому вже багато років довіряють як великі підприємства, так і пересічні громадяни (в структурі депозитів фізичних осіб 90% вкладів – строкові). На сьогодні цей банк має найбільший потенціал для подальшого розвитку, його репутація бездоганна і не заплямована, як наприклад, в іншого потенційно потужного «Ощадбанку», який внаслідок розпаду СРСР закарбувався в пам'яті декількох поколінь як ненадійний банк, якому не можна довіряти, а нещодавня ситуація з виплатою однієї тисячі гривень вкладникам колишнього Сбербанку СРСР показала невисокий рівень банківського обслуговування. Отримані «Укресімбанком» доходи залишаються в Україні та ре-інвестуються в її економіку, а не йдуть до кишень західних «інвесторів», а універсальність, широкий спектр послуг та присутність в усіх регіонах України дають змогу в перспективі взяти під державний контроль до 20–25% банківського ринку України, що буде цілком достатнім для відновлення довіри до банківської системи в цілому та перенаправлення її з «проїдаючого» споживчого кредитування на реалізацію значних проектів в масштабі країни. Аналізуючи кредитні портфелі двох вищезгаданих банків, легко побачити спекулятивний нахил в структурі кредитів «Ощадбанку», майже половина кредитного портфелю якого направлена на кредитування фізичних осіб, на відміну від «Укресімбанку», який кредитує промисловість тавеликі підприємства. Тому рішення щодо створення системного державного банку повинно враховувати економічні реалії, доцільність та перспективність державних капіталовкладень.

млн. грн.

Банк	Активи	Кредитно-інвестиційний портфель	
		Кредити юридичним особам	Кредити фізичним особам
Укресімбанк	34 712,7	24 684,4	1 412,9
Ощадбанк	25 466,8	7 165,5	6 728,2

Джерело: «Асоціація українських банків», дані на 01.10.2008.

Створення потужного державного банку, на кшталт російського «Сбербанку», спроможного виступати як стабілізуючим елементом банківської системи – демпфером негараздів на світових фінансових ринках, так і основним джерелом інвестиційних кредитних ресурсів для розвитку та підтримки ключових галузей економіки, акумулюючи при цьому державні та приватні грошові ресурси, є логічним вирішенням як поточної кризи, так і запобіганням подібному у майбутньому. Замість ре-кредитування іноземних банків за рахунок іноземних (кредит МВФ) же коштів, що в кінцевому підсумку вилетіть в зростання зовнішнього державного боргу, тягар якого буде перекладено на економіку та громадян України,

Банківська система є важливим економіко-політичним інструментом, і та сила, яка зможе контролювати, її буде контролювати та розвивати (або придушувати) всю економіку в цілому. Кредитно-банківську систему, як правило, порівнюють з кровоносною системою економіки, без неї неможливий ані розвиток, ані вдосконалення економіки. Фінансово-банківська криза 2008 року переконала всіх – бізнесменів, політиків та можновладців – в необхідності наявності в державі потужних та дієвих важелів впливу на її банківську систему як для захисту економічних інтересів самої держави, так і для захисту заощаджень простих громадян.

КРАЇНА НА 15 ВІДСОТКІВ (ВІД ТОГО, ЧИМ ВОНА МАЄ БУТИ ДЛЯ ЗАДОВІЛЬНОЇ ЯКОСТІ ЖИТТЯ)

Сергій ПРОЛЕЄВ,
Президент
Українського
філософського
фонду, д.ф.н.

Нинішня світова фінансова криза, яка поволі стає більш загальною системною кризою економіки чи навіть світового порядку (одне з іншим пов'язано якщо не прямими детермінаціями, то спільністю діючих чинників), актуалізує наново те, що насправду для виваженого політичного розуму є актуальним завжди: проблему викликів та загроз, що наразі постають перед українським суспільством. Ця рефлексивна функція є однією з головних в політичній системі. Політика покликана бути не лише здійсненням керування та урядування життям суспільства, що так полюбляють нинішні українські можновладці. Понад те: урядування складає лише підпорядкований, вторинний момент політики. Перш за все політична система забезпечує узгодження розмаїтих соціальних інтересів та солідарність суспільства (суспільний мир), а також режим чутливості до того, що відбувається. Політики мають знати і розуміти стан суспільства на порядок вище за пересічного громадянина. Якщо політична система не веде перманентну реконструкцію суспільного життя на основі продуктивної рефлексії щодо його складників і тенденцій, вона мало чого варта.

Сама думка про цю постійну аналітичну роботу, яка далеко випереджає стан масової свідомості і дозволяє бачити проблеми в зародку, готуючи сценарії їх розв'язання наперед, абсолютно чужа українському політикуму. Він взагалі не стільки працює, скільки бавиться (вельми корисливим, звісно, чином). Безвідповідальність та авантюристичність його існування просто вражають. Система координат, в якій він діє, не має практично нічого спільного з достеменним станом суспільства, економіки, геополітичної ситуації. Вона підпорядкована позірній політичній кон'юктурі, під якою вітчизняний політикум звик розуміти систему власних інтересів та корисливих інтриг. Навіть простого здорового глузду здебільшого не вистачає українським «політичним гравцям». І це, як ми побачимо, зовсім не чиясь недолугість чи злякисна корисливість, а закономірний наслідок нерозвиненості українського суспільства та соціально-політичного ладу, що ми його маємо.

Мова розуміння чи навіювання ілюзій?

Питання «в якій країні ми живемо?» є чи не найактуальнішим сьогодні. Воно, здається, цілком втрачене науковим розумом й стало безнадійним заручником упереджених та кон'юктурних політичних полемік. Було б наївно гадати, що для розуміння достеменного стану країни нам не вистачає лише сумління – неупередженого погляду аналітичного розуму. Від початку всім спробам розуміння та висловлювання чинить спротив мова українського політичного дискурсу. Причому йдеться як про режим мовлення, так і про смислове наповнення та структуру цієї мови.

Помилково вдаватися до певних тверджень, попередньо не прояснивши їх передумов та смислового горизонту. Таке спонтанне мов-

лення створює ілюзію зрозумілості, тоді як насправді лише породжує смислові фантоми, які свавільно провокують розмаїття цілком випадкових реакцій та інтерпретацій.

Взагалі політичний дискурс в Україні радше нагадує практику магічних заклять, ніж є раціональною аналітикою дійсності. До речі, в цьому є своя логіка. Адже світ сучасної України ще залишається у веберівському сенсі «зачаклованим». Він лише переживає процес раціонального, модерного за походженням, розчакловування. В зв'язку з цим особливої ваги та значущості набуває теоретична мова, яку вживає політичний дискурс.

Отже, перш, ніж вдаватися до опису та аналізу суспільної дійсності, *необхідно визначитись з ресурсом й евристичними можливостями теоретичних концептуалізацій*, які для цього використовуються. Навіть блискуче за стилем і вправністю дослідження зводиться нанівець, якщо керується хибною категоризацією предмету і звертає увагу на речі, що не є визначальними.

Зауважимо, що мова мислення – не просто аналітичний інструмент чи то засіб виразу. Нею твориться сам результат думки, її змістовне спрямування, цілі аналізу, визначається спосіб теоретичного бачення й осмислення предмету. Тому аналіз теоретичної мови, якою користуються для описів та діагнозів українського суспільства, складає перший поважний напрям рефлексії над станом справ в цій царині. Хибна мова від початку прирікає на безплідність всі міркування та артикуляції, що її використовують.

Гайдегер назвав мову «домом буття». Ще більше підстав стверджувати, що мова є «домом мислення». Дана думка виглядає вкрай тривіальною, її не потрібно доводити. Але треба брати до уваги. Отже, перше питання, яке

виникає щодо характеристики викликів і загроз, що наразі постають перед українським суспільством, це питання про «дім» українського політичного дискурсу. За допомогою якої теоретичної мови ми описуємо й аналізуємо наявну ситуацію? Наскільки ми можемо довіряти цій мові? Чи не вводить вона нас від початку в оману своїм категоріальним ладом, своїми засобами виразу, своїм синтаксисом [себто правилами побудови висловлювань]?

Відтак що б ми не казали про нашу дійсність, потрібно усвідомлювати не лише суто семантичний, а й теоретико-лінгвістичний бік справи: ми не лише щось певне стверджуємо, а й одночасно витворюємо та підтверджуємо конкретну мову мислення. І це є наразі великим завданням для українського політичного розуму – виробити теоретичну мову, адекватну українським реаліям. Лише маючи адекватну, евристично потужну теоретичну мову, ми отримуємо можливість для розуміння.

Це особливо важливо з огляду на те, що пряме й безпосереднє залучення концептуалізацій та пояснювальних схем, активних працюючих у сучасному «західному» (власне світовому) соціально-філософському дискурсі, не завжди приносить продуктивні результати. Задля наочності заміно загальні аналітичні аргументи простою ілюстрацією. Кілька років тому провідний німецький соціальний філософ читав курс лекцій в Україні. Коли слухачі почали ставити цілком слушні запитання, яким чином висунуті лектором принципи розуміння соціальної дійсності узгоджуються з українськими реаліями, він трохи поміркував і відповів: «Ніяк. Моя філософія працює лише в межах матеріалу західного суспільства». Кант би повісився, якби змушений був сказати, що його філософія діє лише в межах Німеччини, а десь за Двіною потрібна інша. Натомість, сучасний західний інтелектуал не відчуває в подібній ситуації жодного дискомфорту. І це цілком відповідає його нинішній ролі творця інтелектуальної моди, а не шукача істини.

Звичайно, це величезна й непростя тема. Наразі не маємо можливості ані аналізувати стан теоретичної мови політики, ані обґрунтувати стратегії її створення. Доводиться лише позначити дану проблемну царину, оскільки вона має принципове значення й загалом нехтується.

Не вдаючись до адекватного аналізу, скористаючись лише одним індикативним прикладом для характеристики стану української політичної мови. Про дім можна судити по його мешканцях. Згадаймо, як казав відомий персонаж про Москву 30-х років: «Люди як

люди, лише квартирне питання їх зіпсувало». Репрезентативними постатями українського політичного дискурсу є особлива порода інтелектуалів нашої країни, яких можна назвати «телеполітологами». Вони демонструють всі хиби теоретичної мови аналізу політики.

Телеполітолог практично не оприявнює резонів, але розлого висловлює уподобання. Він не аналізує і не свідчить, як годиться представнику теоретичного розуму. Він переконує, перетворюючись цим на щось подібне до телепроповідника. В результаті подібного мовлення публіці навіюється ілюзія існування в Україні політики. Натомість, перше і головне твердження щодо політичної реальності нашої країни полягає в тому, що політика в Україні практично відсутня. Україна – це країна без політики, попри її позірну й майже маніакальну політизованість. Так само відсутній в країні вправний політичний розум (відсутній і як теоретична компетентність та аналітична спроможність, і як прагматична ефективність учасників політики).

Сказане можна підсумувати презумпцією: *необхідно обережно ставитись до теоретичної мови опису політичної ситуації, на межі утримання від неї*. Кожна теза політичного дискурсу має бути рефлексивною щодо власного змісту, тобто передбачати критичний аналіз мови, якою вона висловлена, та встановлювати межі власної когнітивної адекватності. Соціологи сказали б «валідності».

Пастку треба відчувати і намагатись в неї не потрапити. Наведу елементарний приклад: використання поняття «влада». Влада перетворена мовленням на окремий суб'єкт і, до того ж, винесена за межі громадянської спільноти. «Влада» щось робить, планує, на щось зважає чи ні. Вона не лише субстантивована, вона давним-давно перетворилася з предикату на суб'єкт. Але хто є владою в країні? В країні, де конституційно затверджено суверенітет народу і де начебто існує республіка? Самі громадяни є єдиною можливою владою, і поза їх волю жодна влада існувати не може. Все інше – узурпація влади. Між тим наше мовлення міцно легітимувало дану узурпацію і зробило її нормою життя.

Що генерує політичну дійсність?

Коли йдеться про політичну дійсність країни, дискурс керується мовчазним припущенням, що ми маємо справу з витвором цілком свідомої себе волі (передусім волі політичної), і по-друге, що реальність країни творить передусім сама країна. Відповідно

¹³ Узурпація означає злоякісну метаморфозу у виконанні суспільних функцій. Коротко кажучи, це переродження й підміна функціонування – пануванням. Цілком легальна інституція перетворює виконання своїх функцій на інструмент задоволення корисливих інтересів. Тому поруч зі словом узурпація повинно стати друге слово – корупція. Вона передусім означає не підкуп, а ерозію автентичної функціональності. Узурпацію функцій та перетворення їх виконання на панування назвемо потестарним переродженням соціальності. Результатом *потестарного переродження* стає перетворення автентичних сутностей на симулякри. Відтак маємо не вченого, а симулякр вченого, не університет, а симулякр університету, не бізнес, а симулякр бізнесу, і зрештою не державу, а симулякр держави.

¹⁴ Тут та в деяких інших місцях я цілком свідомо застосовую до української ситуації поняття «влади» як суб'єкта, розуміючи під ним корпорацію українських можновладців – реальних утримувачів влади в країні. Це не помилка мовлення, а висновок щодо узурпації влади та її відчуження від народу, які відбулися в Україні й складають характерний момент нашого життя.

¹⁵ Навіть ці два досягнення не є цілковитою заслугою політичної волі. Адже в першому випадку вирішальним чинником виявився стихійний сприятливий настрій військ та передусім офіцерського корпусу, яким зовсім не хотілося набути статусу іноземної армії та в перспективі йти кудись геть з України. А другий став зразком вмілої апаратної інтриги, цілком в дусі старих номенклатурних ігор в системі КІРС. Але якою б корисною чи талановитою не була інтрига, вона ще не дорівнює політиці (здаймо хрестоматійний вислів Талейрана з цього приводу).

критичний аналіз весь час розбирається зі «своїми», й до того ж цих «своїх» постійно персоніфікує. Випадки виходу за межі даних презумпцій поодинокі й нетипові.

Поза тим наріжне питання, яке слід поставити щодо політичної реальності, є наступним:

Що в політичній дійсності є наслідком спонтанних процесів та дій, а що складається внаслідок цілеспрямованої політичної волі?

Не Тимошенко, Янукович чи Ющенко, або очоловані ними партії, створюють політичну реальність України. В тому, що ми називаємо політичною дійсністю, завжди треба відокремлювати дію імперсональних чинників, більшість з яких має зовсім не політичну природу та не є суто внутрішнім фактором, від ефекту цілеспрямованої політичної волі.

Цим розмежуванням теоретична структурація політичної реальності не повинна обмежуватися. Але хоча б дана демаркація повинна стати вихідним методологічним принципом політичного дискурсу. Бо, попри очевидність та банальність диференціації діючих сил від політичної волі, нею повсякчас нехтує політичний аналіз. В результаті переважна увага зосереджується на інтригах, замість того, щоб звертатися до стану речей.

Тому в аналізі української дійсності виокремимо ефект політичної волі, враховуючи, що його значення для конституювання політичної реальності потребує з'ясування і вірогідно є доволі обмеженим, підпорядкованим більш могутнім силам та чинникам. Безпосередньо з даної констатації випливає наступне: питання про стан та перспективи українського суспільства треба ставити не у форматі запитання про те, що країна, її народ, його держава, економіка та культура здатні мати у перспективі. Припушу, що більш адекватним є формат питання про те, що «світ» «зробить» з нашою країною.

Україна прожила 15 років в режимі перманентного реформування суспільства – його інститутів, політичної системи, відносин власності тощо. Поза тим, попри всю цю вражаючу реформаторську активність, в країні був успішно реалізований лише один політичний проект – узурпація влади політичною верхівкою, наслідком чого стало привласнення та корпоратизація можновладцями української держави¹³.

За 15 років політична влада¹⁴ спромоглася лише на два значні політичні діяння, що мають конститутивне значення для долі країни. Перше – перехід радянських військ під українську юрисдикцію у 1992 році. Друге – подолання кримської кризи 92–93 років. До цих двох¹⁵ можна додати ще «помаранчеву революцію»

2004 року, але оскільки фактично її здійснив народ, вона типологічно відмінна від дій політичної волі, що уособлюється державою. Принагідно зазначу, що я не ставлю загальне питання про можливості цілеспрямованої політичної волі, а лише констатую її слабкість та мінімальну дієвість в Україні.

Політична історія незалежної України є доволі простою, попри її позірне сум'яття. Вона являє собою типову картину транзитивного суспільства, яке, не маючи власної державної й загалом сталі загальнонаціональної традиції, втрапило у посттоталітарну руїну. Яка розпочалася, звісно, не з 1991 року, а щонайменше з часів брежнєвської стагнації (так званий «застій»). Хаос непорядкованих суспільних відносин за умов соціальної, культурної та економічної слабкості суспільства (себто української громади) став надзвичайно вигідним середовищем для дії єдиної організованої сили суспільства – комуністичної номенклатури та її соціальних сателітів. За кілька років з цього поживного бульйону, розігрітого загальним зубожінням мас, кристалізувався авторитарний політичний режим. Він проіснував від середини 90-х майже 10 років, і впав наприкінці 2004 року завдяки Помаранчевій революції. На зміну йому прийшло, звичайно, не народодовладдя, а олігархічна республіка.

Понад два останні роки ми спостерігаємо, як український політикум (чи, точніше кажучи, корпорація утримувачів державної влади) дуже тупо, повільно й нездарно опановує цю відносно нову політичну форму, повсякчас створюючи кризи для країни. Українські можновладці все ніяк не можуть, згадуючи слова класиків, укласти достопамятну «Сухарівську конвенцію». До цих політичних «дітей лейтенанта Шмідта» (себто «дітей українського народу») дуже пасує характеристика Ільфа і Петрова: «Дети подобались какие-то грубые, жадные, строптивые и мешали друг другу собирать в житницы». Нам доведеться прожити певний період за умов олігархічної республіки, і громадянській спільноті передусім слід турбуватися про те, щоб цей період не розтягнувся, щоб подальша трансформація суспільства й політичної системи спрямувалась до більш продуктивного соціального порядку (вірогідно «демократичної республіки»), і, звичайно, про те, щоб конкуренція і протистояння можновладців не спричинили великого соціального катаклізму, який би зруйнував суспільство.

Запобігти системній загрозі з боку конфліктів у владній корпорації, суспільство може передусім шляхом створення загрози інтересам корпорації можновладців з боку самої ук-

раїнської громади. Хто не атакує, той не перемагає. Хто лише чекає викликів і загроз, готуючись відповісти на них, завжди буде ураженою стороною. Усвідомлюючи нереальність усунення на сьогодні олігархічного панування, нація не повинна на цій підставі залишати можновладців у спокої. Навпаки, їх треба тримати у постійній напрузі, їм треба кидати народний виклик передусім, звичайно, не у вигляді демонстрацій чи мітингів, а шляхом постійної конкретної декорпоратизації українського життя.

Якщо нація хоче забезпечити себе від соціального катаклізму, спровокованого українським олігархічним режимом, й одночасно від іншої небезпеки з того ж джерела – економічної та суспільної стагнації, яка зробить нашу країну «глушиною назавжди», громада повинна перебрати на себе соціальну ініціативу. Одна з великих соціальних проблем полягає в тому, що українська громада не бере власну долю у свої руки. В цьому полягає головний політичний виклик сучасній Україні.

Питомий сенс політики

Не надто втішний досвід сприйняття політичної реальності сьогодення призводить до масового ототожнення політики з практикою владарювання. І навіть більше: з практикою корисливого і відверто безвідповідального використання влади. Політика сприймається як вимушене зло, яке приречена терпіти переважна більшість суспільства. Такої політики в Україні, звісно, вистачає. Про що ж йдеться, коли висувається теза про її фатальну відсутність в нашій країні? Щоб зрозуміти зміст даного твердження, звернімося до вихідного сенсу політики.

Виникнення політики пов'язане з глибокою сутнісною трансформацією влади, яку Аристотель виділив й осмислив у понятті «політичної влади», що за своєю суттю протилежна пануванню. Панування, за Аристотелем, має місце в сім'ї, воно характеризує стосунки пана та раба. Моделлю панування може слугувати організм, в якому всі органи функціонально підпорядковані цілому та існують у суворій відповідності до власних функцій. Влада як панування визначена безумовним домінуванням цілого над частинами, що його складають. Частина без цілого втрачає власний сенс.

Натомість, політика виникає в ситуації стосунків рівних та вільних людей, щодо яких панування унеможливлене за визначенням. Людина натурально не може бути учасником

політики. Вона стає таким учасником лише в культурній якості вільної та рівноправної з іншими істоти. Дану якість людини Аристотель позначив поняттям громадянина.

Лише громадяни можуть бути учасниками політичного життя, але, знов-таки, не безпосередньо. Політика передбачає певні інстанції політичного, які є місцями політичної участі громадян. Власне, лише в цих місцях люди стають достеменно громадянами й відтак – правдивими учасниками політичного життя. Аристотель виділяє два головних місця політичної участі: народні збори та суди. З цього впливає аристотелівське визначення громадянина, яким є особа, яка бере участь у народних зборах та судочинстві.

Зауважимо цей принциповий момент. Політика потребує активності громадян, які залучаються в місця політичної участі й лише через цю діяльність створюють власне політику. Політика – у вигляді політичних інститутів – є суспільно вироблена можливість співіснувати людям в якості вільних та рівних один одному.

Така можливість постає лише за умови невід'ємності політики та етики, політичної участі та доброчесності. Цей принцип чітко визначає Аристотель. На початку «Великої етики» він пише: «Найкоротше буде сказати, що етика, вірогідно, складова частина політики» і обґрунтовує цю думку: «Насправді, ніяк неможливо діяти у суспільному житті, якщо не маєш певних етичних якостей, а саме, якщо не є людиною гідною. Бути гідною людиною – означає мати чесноти. ...Отже, етика вірогідно входить у політику як її частина і начало» [1181 а 24]. І далі: «Вище вміння, поза сумнівом, політичне мистецтво, відтак саме метою політики буде вище благо» [1182 б 5].

Відтак маємо висновок, що політика є історично винайденим способом забезпечення свободи шляхом контролю над владою та перетворення її з панування на самочинну волю народу (у вигляді громадянської спільноти), який таким чином організовує сам себе. Основу політики складає не постійний обіг влади (власне, панування), а політична система, яка через різноманітні інститути, механізми дії, форми суспільної комунікації тощо забезпечує баланс інтересів, права і свободи, зрештою можливість динамічного розвитку. Коли йдеться про відсутність в Україні політики, це серед головних показників означає слабкість та фактичну відсутність суспільного, громадського контролю над державними інститутами та їх діяльністю (себто над тим, що хибно, але симптоматично у нас зазвичай називають «владою»).

Особлива роль у здійсненні такого контролю належить у сучасному суспільстві засобам масової інформації. Натомість, в Україні вони виконують переважно стару функцію агітпропу, а не визначальну для них функцію суспільного контролю над владою. Їх вплив частіше негативний і деструктивний. Це взагалі характерна особливість української ситуації, коли важливий суспільний інститут існує як симуляр. Виявляється, ще півбіди, коли його просто нема і суспільство потерпає від відсутності важливого елемента соціального життя. Значно гірше, коли місце реального чинника обіймає квазіінституція, що не виконує призначених їй функцій. Тоді на місце порожнечі виникає ілюзія існування. А це завжди гірше, бо проблема ніяк не розв'язується, але стає прихованою.

Отже, політика підпорядковує принцип панування принципу свободи. Натомість, в Україні за доби незалежності постала протилежність політичного суспільства – кланово-корпоративна система.

Кланово-корпоративне суспільство та олігархічна республіка

На противагу політичній участі як основному засобу конституювання та відтворення політичної системи, основною конститутивною практикою кланово-корпоративного суспільства є панування. Панування складає основний соціальний ресурс архаїчних суспільств. Дана роль панування в сучасну добу була відновлена в тоталітарних соціумах. Вона ж залишається загрозливою тенденцією життя суспільства взагалі. Україна в цьому сенсі залишається архаїчним суспільством, цілком домодерного ґатунку. Але, разом з тим, український соціальний організм давно втратив потуги й механізми розвитку, властиві традиційному суспільству. У цьому його драма.

Корпоратизація суспільства почалася, звісно, не з доби незалежності й «дикого капіталізму». Вона є наслідком переродження тоталітарного соціуму з одного боку, впливом вітчизняної традиції цілком позаправового, заснованого на авторитарних началах існування, – з іншого. Винесемо за дужки розгляд генеалогії наявних соціальних форм, щоб чіткіше зафіксувати результат. Останні 15–20 років стали періодом інтенсивного формування в Україні кланово-корпоративного суспільства, що на сьогодні досягло стадії остаточної кристалізації. Політичною формою правління, що відповідає даному типові суспільства, є олігархічна республіка, у якій зацікавлена аб-

солютна більшість українського політикуму всіх кольорів. Політична система України існує в режимі постійних узурпацій влади. До 2005 року – це узурпація влади президентом; на основі політреформи, започаткованої у 2006 «антикризовою коаліцією», – прем'єром і урядом. Мали й зовсім екзотичні варіанти, як от проект О. Мороза влітку 2007-го, відповідно до якого владу узурпує спікер Верховної ради і взагалі в країні відновлюється «влада Рад». Але кожного разу влада залишається в тих самих руках українських власників влади, так званої «еліти». Ця еліта, тобто політикум, існує і відтворюється як закрита владна корпорація, що привласнила собі державу і всі її інститути.

Дану вирішальну обставину – тобто панування кланово-корпоративної системи – потрібно ясно усвідомити, обговорюючи формування в сьогоднішній Україні громадянського суспільства та демократичного урядування. Кланово-корпоративний порядок є прямою альтернативою й активним запереченням цінностей і структур громадянського суспільства. За таких умов становлення громадянського суспільства – це не тільки природний процес подолання історичної спадщини, архаїчних форм життя і т.п.; це процес гострої соціальної боротьби з іншим суспільним ладом, що на сьогодні став домінуючим. Розвиток громадянського суспільства приречений здійснюватися в режимі латентного або явного конфлікту з уже наявним кланово-корпоративним ладом, що опанував суспільні відносини. На сьогодні в країні фактично точиться холодна громадянська війна. Що це не пуста фраза, може переконалися кожен самостійно, оцінивши українську ситуацію за класичними 19-ма природними законами, якими Гоббс в «Левіафані» визначає стан суспільного миру.

Наостанку зазначимо, що у даній статті запропонована лише певна модель розуміння наявної ситуації, яку ніяк не можна ототожнювати з самою дійсністю. Це є лише інтелектуальна пропозиція, й працювати з нею слід в режимі інтелектуальної пропозиції, не натуралізуючи і не гіпостазуючи думки. Політичний дискурс не повинен брати на себе більше того, що за природою своєї сутності може. Він лише вибудовує вірогідні моделі, він є системою теоретичних застережень та проєкцій для політичних гравців. Не йдеться про те, щоб він став чимось іншим. Інше – справа політичних ідеологій, релігій, мистецтва тощо. Не ставати більшим від себе, а ефективно виконувати власні функції – це справа політичного дискурсу.