



Валерій Алексєєв,

кандидат наук з державного управління,
головний консультант Апарату Верховної Ради України

Реформа для самодостатності територіальних громад в Україні

Метою широкомасштабної адміністративної реформи в Україні є модернізація державно-управлінських відносин і формування нового типу системи публічного та адміністративного права, що відповідатиме потребам і реаліям сьогодення. Тому, на переконання Н. Нижник, діяльність держави має бути спрямована на створення умов, що сприятимуть максимальному розвитку індивідуальних здібностей, ініціативи й самостійності, прогнозуванню та плануванню діяльності громадян. Переорієнтація на пріоритет прав і свобод людини перед інтересами держави, своєю чергою, потребує визнання того факту, що людину робить вільною тільки власність та достаток [1]. Для цього, як вважає О. Соскін, Україні необхідно рухатися шляхом скорочення питомої ваги етатизму в житті кожного громадянина з наданням йому якомога більшої свободи та посиленням відповідальності за свою діяльність, а головне завдання державного управління, на його думку, полягає у створенні умов для розвитку громадянського суспільства. Громадянське самоврядування як ключовий момент громадянського суспільства – це захист індивідуальних свобод, рівне право на саморозвиток та пряму участь у всіх справах громади. На переконання О. Соскіна, це ідеальна модель, до якої необхідно прагнути та яка дозволить задіяти весь український соціум для посилення демократичних основ розвитку й становлення України як потужної центральноєвропейської держави [2].

Аналізуючи основні причини, що заважають ефективному розвитку територіальних громад в Україні, необхідно вказати на відсутність належних взаємовідносин держави та суспільства в особі територіальних громад при розв'язанні проблемних питань, насамперед, фінансового і майнового характеру. На запитання про причини, які наразі заважають сільським, селищним, міським, районним, обласним радам у системі місцевого самоврядування, що є складовою державного управління, ефективно виконувати покладені на них повноваження із забезпечення життєдіяльності населених пунктів, посадові особи органів місцевого самоврядування зазвичай виділяють декілька основних обставин. Наприклад, дослідження, проведені в Івано-Франківській (2007 р.) та Хмельницькій (2008 р.) областях, виявили, що представники місцевої влади з різних регіонів України не тільки вказують на аналогічні проблеми, а й називають їх у такій послідовності:

1. Брак коштів (фінансування).
2. Відсутність майна.
3. Недостатня державна допомога.
4. Неналежне кадрове забезпечення.

Комплексний характер наявних проблем свідчить – і на це звертають увагу посадові особи органів місцевого самоврядування – про недосконалість системи державного управління в цілому. В цьому контексті слушно проаналізувати суть згаданих проблем, а також окреслити власне бачення шляхів удосконалення системи державного управління та перспективи розвитку її складової – системи місцевого самоврядування в Україні.

На переконання С. Крижанівського, нинішня система державного управління не забезпечує органам місцевого самоврядування належної фінансової самостійності. Він пропонує побудувати відносини місцевого самоврядування і державних органів таким чином, щоб не держава, формуючи центральний бюджет, виділяла кошти у вигляді субсидій і субвенцій на підтримку локальних бюджетів, а щоб акумуляція та розподіл коштів відбувалися на місцевому рівні залежно від конкретних потреб. На думку науковця, держава має передати органам місцевого самоврядування деякі повноваження щодо встановлення видів і ставок податків, зборів, інших платежів [3].

Слід відзначити, що в м. Києві та містах – обласних центрах прагнуть урегулювати фінансову діяльність усіх суб'єктів господарювання, забезпечити належне перерахування до бюджету місцевих податків, зборів і обов'язкових платежів, особливо увагу приділяють упорядкуванню платежів за оренду земельних ділянок, споруд та приміщень, розрахунків за спожиті енергоносії [4]. Натомість на рівні сільських, селищних, міських рад пріоритетною проблемою є пошук джерел отримання надходжень для наповнення місцевих бюджетів. Це питання є предметом дискусій, які тривають у територіальних громадах. Однак політична культура жителів населених пунктів ще не досягла того рівня, щоб усвідомити: наповнення місцевих бюджетів здебільшого залежить від ефективного використання власності територіальних громад сіл, селищ, міст, а також їх спільної власності, управління якою здійснюють обласні та районні ради.

Прикро констатувати, але переважна більшість органів місцевого самоврядування, маючи конституційно і законодавчо визначені повноваження у сфері управління комунальною власністю, протягом 1997–2008 рр. особливо не замислювалися над пошуками шляхів наповнення бюджетів за рахунок реалізації спільних проектів або акумуляції коштів для спільного утримання об'єктів комунальної власності. Як 10 років тому, так і сьогодні на регіональному рівні органи влади нерационально використовують наявні ресурси, через архаїчність підходів неефективно управляють об'єктами спільної власності територіальних громад. Виникає

питання: чи прагнуть взагалі органи місцевого самоврядування самостійно займатися розв'язанням цих проблем, або їм вигідніше залишатися дотаційними регіонами? Адже, дотримуючись лише другого напрямку, органам місцевого самоврядування не потрібно нічого ініціювати, а варто лише вимагати від парламенту та центральних органів виконавчої влади додаткового фінансування, одночасно надсилаючи численні звернення на адресу Верховної Ради і Кабінету Міністрів України про необхідність перегляду існуючих принципів формування місцевих бюджетів.

Погоджуючись із багатьма науковцями та практиками стосовно хибності принципу формування бюджету «згори до низу», ми вважаємо, що через застосування механізму пропорційного розподілу коштів із державного і місцевих бюджетів до бюджетів рад базового рівня виникають інші, не менш важливі проблеми, зокрема:

- безініціативність з боку відповідних місцевих рад;
- невпевненість депутатського корпусу та посадових осіб органів місцевого самоврядування, що заважає повною мірою скористатися конституційно та законодавчо визначеними положеннями у сфері відносин власності територіальних громад. Відтак на пленарних засіданнях місцевими радами відповідні рішення приймаються здебільшого не на користь збереження майна і вдосконалення управління комунальною власністю, а на користь її приватизації та відчуження;
- пасивність громадян, що призводить до дестабілізації управлінського процесу і втрати контролю за реальним станом справ у територіальних громадах. Адже вирішення проблем життєзабезпечення сіл, селищ, міст має відбуватися за безпосередньої участі їх мешканців та постійного контролю над органами управління;
- очікування жителями населених пунктів, що їх нагальні потреби задовольнятимуть органи місцевого самоврядування і місцевої виконавчої влади, які насправді виявляються нездатними самостійно і в повному обсязі це зробити.

На нашу думку, серед основних шляхів вирішення зазначених проблем можна відповідно назвати такі:

- пошук посадовими особами органів місцевого самоврядування додаткових джерел для наповнення місцевих бюджетів;
- прийняття місцевими радами виважених рішень стосовно вдосконалення управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст та їх спільною власністю;
- формування скоординованої громадянської позиції щодо комплексного вирішення накопичених проблем на місцевому й регіональному рівнях;
- прогнозування подальшого розвитку сіл, селищ, міст та своєчасне застосування запобіжних заходів з метою збереження майна, земельних і природних ресурсів для майбутніх поколінь.

Чи готові територіальні громади, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади з повною відповідальністю усвідомити необхідність застосування відповідних організаційно-правових заходів для створення дієздатного місцевого господарства на рівні сіл, селищ, міст, районів, областей?

Видається, що поки вони не до кінця усвідомлюють таку необхідність через невпевненість у своїх силах, яка породжує очікування і сподівання, що ситуація розв'я-

жеться сама по собі. Вже 12 років посадові особи органів місцевого самоврядування чекають прийняття закону про комунальну власність, більшість об'єктів якої за цей період уже приватизовано або відчужено. Чимало місцевих посадовців втратили надію щодо подальших перспектив розвитку комунальної власності на рівні територіальних громад сіл та селищ.

Через недалекоглядність державних інституцій, покликаних забезпечити структурування майна комунальної власності для життєзабезпечення населених пунктів, ситуація на місцевому і регіональному рівнях з кожним роком дедалі більше загострювалася. Вирішення цієї та багатьох інших проблем, що гальмують сьогодні розвиток української держави, більшість вітчизняних науковців і практиків, так само, як і їхні зарубіжні колеги, пов'язують із необхідністю проведення чергової адміністративно-територіальної реформи, в основу якої має бути покладено принцип об'єднання декількох сіл, селищ, міст у приблизно рівноцінні за основними показниками територіальні громади та територіальні утворення. Наскільки виправдано і чи взагалі на часі проведення цієї реформи однозначно відповісти важко, а тим більше не просто запропонувати єдину оптимальну модель, яка б задовольнила всі сторони, що братимуть участь або будуть так чи інакше задіяні у реформуванні.

Слід акцентувати, що схожі проблеми спостерігалися і в постсоціалістичних країнах. Наприклад, аналізуючи приватизаційні процеси в Угорщині, І. Нагребецька вказує, що кошти, які надходили від приватизації, держава направляла туди, де найбільше загострилися кризові явища. Попри те, що перші спроби індивідуального інвестування виявилися нерентабельними й очікуваних результатів не дали, угорський уряд розробив перспективний план розвитку територій, певним чином розподіливши фінансування між ними. Однак намір поділити державу на приблизно рівноцінні за основними показниками регіони також не увінчався успіхом – такі території виходили за межі повноважень депутатів виборних органів. Лише в 1996 р. вдалося визначити механізми розв'язання цієї проблеми. При цьому висловлювалися неоднозначні точки зору, зокрема, що це відхід від демократії, крок назад у розвитку місцевого самоврядування. Але більшість громадян вбачала в регіональній політиці ключ до стабілізації ситуації у різних районах держави через нерівномірність розвитку, передусім між заходом і сходом країни. Наступним кроком до оптимізації управління державою стала державна концепція розвитку територій, основна ідея якої полягала в тому, що на кожні два форинти місцевого бюджету держава додавала один. Таким чином, щоб отримати кошти з держбюджету недостатньо написати відповідного листа до прем'єра чи парламенту, а необхідно розробити докладний проект робіт, його кошторис, вкласти свої кошти, а решту запропонувати виділити з держбюджету [5].

Певною мірою досвідом Угорщини бажано скористатися в Україні, застосувавши аналогічні підходи до розв'язання зазначених проблем. До того ж для наповнення місцевих бюджетів чинним українським законодавством, зокрема Бюджетним кодексом України, Законом України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» передбачено певні преференції для розвитку місцевого самоврядування в частині збільшення доходів місцевих бюджетів. Приміром, у ст. 69 Бюджетного кодексу України та ст. 35 зазначеного закону зафіксовано,

що податок на прибуток підприємств комунальної власності, засновником яких є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, селищні та сільські ради, зараховується відповідно до бюджету АРК, обласних, районних, міських, селищних і сільських бюджетів [6; 7].

Проаналізувавши вимоги чинного законодавства стосовно оподаткування підприємств різних форм власності, можна зробити висновок, що підприємства комунальної власності перебувають у більш вигідних умовах на відміну від суб'єктів господарювання державної та приватної форм власності. Однак, як показує практика, ця обставина свого часу не спонукала переважну частину посадових осіб органів місцевого самоврядування замислитися над можливостями реального наповнення місцевого бюджету за рахунок створення мережі комунальних підприємств, установ та організацій. При цьому спроби в деяких територіальних громадах створити потужні комунальні підприємства у більшості випадків не дали очікуваних результатів через різні причини. Головні з них – відсутність державної стратегії розвитку і дієвих організаційно-правових заходів на регіональному рівні щодо управління комунальною власністю та об'єктами спільної власності територіальних громад, брак фахово підготовленого кадрового потенціалу, а також небажання посадових осіб органів місцевого самоврядування ініціювати створення відповідних структур управління.

Навіть після прийняття базових нормативно-правових документів – Конституції України [8] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9], що чітко окреслили правове поле для створення управлінських структур і підприємств комунальної власності, ситуація на місцях на користь удосконалення управління комунальною власністю кардинально не змінилася. Минав час, суттєво оновлювався депутатський корпус місцевих рад, обиралися нові сільські, селищні голови, але підходи до управління комунальною власністю залишилися старими. Унаслідок непродуманих заходів щодо належного використання майна комунальної власності та об'єктів спільної власності територіальних громад протягом 1997–2008 рр. на місцях zostали переважно об'єкти соціально-культурної сфери, тобто неприбуткові.

Якщо не сьогодні, то з часом територіальні громади сіл, селищ, міст будуть змушені самостійно створювати підприємства, і насамперед ті, що належать до сфери житлово-комунального господарства. Однак для цього вочевидь необхідна відповідна матеріально-технічна база, яку через зазначені вище причини було втрачено. Беручи до уваги цю обставину, сучасний соціально-економічний стан держави, пов'язаний із фінансовою кризою, а також усвідомлюючи, що ситуація в селах, селищах, містах України не покращиться без застосування нестандартних підходів, вважаємо, що держава має сформувати умови для створення неприбуткових підприємств у сфері житлово-комунального господарства, які функціонуватимуть для життєзабезпечення населених пунктів та надання послуг населенню.

Якщо в селах і селищах немає підприємств ЖКГ, віднесених до комунальної власності, то у відповідних територіальних громадах виникають серйозні проблеми, пов'язані з неналежним та неякісним наданням послуг. І навпаки, коли з'являються такі підприємства – проблеми виникають у їх керівників та посадових осіб

органів місцевого самоврядування, передусім через податковий тиск з боку державних структур управління. Необхідно також зважати на те, що через низьку платоспроможність населення і невеликий обсяг робіт, що виконуються комунальними підприємствами у сфері житлово-комунального господарства на рівні селищ та сіл, наявність застарілого обладнання та мереж водо-теплогазопостачання, що давно вже потребують капітального ремонту, дисбаланс між видатковою і прибутковою частинами бюджету комунальних підприємств не на користь першої, посадові особи органів місцевого самоврядування змушені їх закривати, аби не створювати незручностей, насамперед – для себе. При цьому існуючі проблеми залишаються нерозв'язаними, а ситуація на рівні населених пунктів з кожним днем ускладнюється.

На наше переконання, навіть за скрутніших обставин неприпустимо закривати підприємства, що забезпечують життєдіяльність територіальних громад. Інша річ, нагальними потребами є застосування нових підходів, пов'язаних передусім із оподаткуванням підприємств комунальної власності, що функціонуватимуть у сфері ЖКГ, та пошук можливостей максимального наближення управлінських структур до територіальних громад сіл, селищ, міст з метою якіснішого обслуговування населення. Для отримання більшого ефекту слід скористатися досвідом Німеччини, де окремо виділені громадсько-правові комунальні підприємства. Вони не мають статусу юридичної особи (найчисельніші), оскільки є складовою громадсько-правової корпорації, а відтак позбавлені можливості самостійного ведення багатьох справ, насамперед фінансових [10].

Як показала практика, питання щодо спрощення оподаткування підприємств комунальної власності, віднесених до сфери житлово-комунального господарства, та інші нагальні проблеми, пов'язані з належним функціонуванням структур управління на регіональному рівні, ні територіальні громади, ні органи місцевого самоврядування окремо або спільно розв'язати не спроможні. Для цього потрібна державна підтримка і, головне, розуміння посадовими особами органів державного управління необхідності застосування у кризовий період для економіки держави відповідних організаційно-правових заходів з метою життєзабезпечення територіальних громад в Україні.

Слід також враховувати, що створювати підприємства ЖКГ у кожній територіальній громаді нині набагато проблематичніше, на відміну від періоду 1997–2000 рр., коли на місцях ще залишалися деякі об'єкти комунальної власності. Обмеженість або взагалі відсутність майна та об'єктів комунальної власності, насамперед у сільських і селищних громадах, а також застосування нових методів управління на регіональному рівні в сучасних умовах вимагає консолідованого рішення жителів декількох територіальних громад.

Вивчивши ситуацію на рівні селищних та сільських рад Івано-Франківської, Харківської, Хмельницької, Чернівецької областей щодо можливостей і передумов створення дієздатних комунальних підприємств, при цьому беручи до уваги такий важливий фактор, як відстань між населеними пунктами, ми дійшли висновку про необхідність створення обслуговуючих центрів за «кущовим принципом», який дістав назву «принцип Алексєєва-Лисюка». Мається на увазі створення центрів, що обслуговують декілька навколишніх тери-

торіальних громад, які в силу різних причин, у тому числі через відсутність майна комунальної власності, не здатні самостійно їх створити. Мінімальна кількість таких центрів на рівні відповідного району може коливатися в межах 4–5. У кожному центрі функціонуватимуть щонайменше два комунальних підприємства. Чому саме два, а не одне?

Ми переконані, що необхідно дотримуватися паритетних взаємовідносин, які задовольнятимуть інтереси і територіальних громад, і держави. Враховуючи недосконалість чинного законодавства у частині сприяння територіальним громадам у створенні комунальних підприємств, що функціонуватимуть у сфері житлово-комунального господарства на рівні сіл та селищ, і усвідомлюючи таку немаловажну обставину, що, надаючи перевагу лише неприбутковим підприємствам, можна взагалі довести до абсурду економічні відносини в державі, пропонується в кожному обслуговуючому центрі створювати два комунальних підприємства, одне з яких – прибуткове, друге – неприбуткове. Неприбуткове комунальне підприємство надаватиме послуги населенню у сфері ЖКГ, ритуальні послуги, буде збирати та переробляти відходи, утримувати сміттєзвалища тощо. Прибуткове підприємство функціонуватиме у різних сферах, в основному спираючись на наявність природних ресурсів, що є у власності відповідної територіальної громади, а частина його прибутку спрямовуватиметься на забезпечення належного функціонування лікувальних (ФАПів), дошкільних і шкільних установ.

Перспективи цього напрямку певною мірою залежать від результатів застосування на практиці наукового експерименту щодо створення центрів, які обслуговуватимуть декілька територіальних громад. Отримані результати одного з основних напрямів розвитку підприємств комунальної власності в Україні – створення комунальних підприємств, які вирішуватимуть увесь спектр питань життєдіяльності територіальних громад сіл, селищ, міст району (області), тобто діятимуть за принципом достатньої необхідності [11], будуть покладені в основу загальної методики організації та функціонування комунальних підприємств на районному рівні.

Доцільність створення обслуговуючих центрів полягає також у тому, що переважна більшість місцевих рад на території району, в силу різних обставин, зокрема й зазначених вище, не спроможні самостійно забезпечити розв'язання проблемних питань, які стосуються декількох адміністративно-територіальних одиниць. У цьому зв'язку видається доречним навести приклад із Венеціанським озером, яким так пишаються угорці. Коли у ньому різко спав рівень води через варварське водокористування, десять органів місцевого самоврядування, розташованих на берегах озера, першими забили на сполох та об'єдналися з метою розв'язання спільних проблем. Звісно, звернулися по допомогу до держави, але отримали у відповідь: «Держава допоможе, якщо органи самоврядування вклядуть у реконструкцію власні кошти» [12]. Вкладаючи у подолання проблем частину доходів свого бюджету, органи місцевого самоврядування таким чином підтверджують на практиці наявність чітких взаємовідносин між державою і суспільством в особі територіальних громад, що є одним із визначальних принципів побудови держави на демократичних засадах. Цей та аналогічні приклади можуть стати основою для розробки оптимального механізму вирішення спільно з державою численних про-

блем територіальних громад в Україні на засадах партнерства, спільного фінансування, взаємопідтримки та взаємовідповідальності. За таких умов взаємовідносини держави і суспільства розвиватимуться набагато ефективніше, що дозволить підняти їх на новий рівень та забезпечити підґрунтя для створення потужного місцевого господарства на рівні територіальних громад.

Обслуговуючі центри, які функціонуватимуть за «кущовим принципом», цілком можуть забезпечити мінімальні потреби жителів навколишніх сіл, селищ і міст в отриманні відповідних послуг. Водночас, для створення дієздатного місцевого господарства на рівні районів та областей не обійтись без спільних міжобласних і міжрайонних підприємств комунальної власності територіальних громад [13]. За допомогою відповідних структур управління вони мають стати своєрідними «донорами» для подальшого розвитку регіонів України. З цієї метою пропонується створювати спільні підприємства за участю декількох територіальних громад районів та областей, а також відповідні структури управління.

Міжрайонне управління комунальною власністю територіальних громад – організаційна структура кількох районних рад, яка здійснює функції з управління майном, що передано відповідними сільськими, селищними, міськими радами, розміщеними на території цих районів. Чисельність персоналу такого управління та видатки на його утримання визначаються відповідними сільськими, селищними, міськими радами.

Міжобласне управління комунальною власністю територіальних громад – організаційна структура кількох обласних рад, яка здійснює функції з управління майном, що передано відповідними сільськими, селищними, міськими радами, розміщеними на території цих областей. Чисельність персоналу такого управління та видатки на його утримання визначаються відповідними сільськими, селищними, міськими радами [14].

Ефект від упровадження вказаних управлінських структур полягатиме не тільки у збільшенні економічних показників, а й – і це головне – у зміцненні взаємовідносин між відповідними територіальними громадами сіл, селищ, міст на території району (області), які є конституційно визначеними власниками спільної власності. Як відомо, обласні та районні ради відповідно до вимог ст. 142 Конституції України та ч. 4 ст. 60, ч. 10 прикінцевих і перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють лише управління об'єктами спільної власності. Цей принцип бажано залишити й надалі, приділивши основну увагу вдосконаленню методів управління спільною власністю.

У багатьох державах формування належної матеріальної основи місцевого самоврядування відбувається не шляхом укрупнення комун, а через розвиток співробітництва між ними, яке зазвичай здійснюється на основі укладених угод між різними органами і рівнями місцевої влади про надання послуг та спільну діяльність у певних галузях. Наприклад, у Сполучених Штатах Америки муніципалітети вступають у контрактні відносини з іншими муніципалітетами або органами влади в таких галузях, як будівництво, протипожежна безпека, цивільна оборона, охорона здоров'я, боротьба з наслідками стихійного лиха тощо. В Ізраїлі з цією метою створюються конфедерації міст. У Франції формами такого співробітництва є синдикати комун, які можуть мати моно- (прибирання сміття та його переробка, водоза-

безпечення тощо) чи поліпрофільний характер, і дискретності, що здійснюють певний мінімум обов'язкових повноважень (управління житловими службами, проти-пожежними центрами тощо). Французьке законодавство також визначає можливість формування міських об'єднань, які відкриті для приєднання нових членів. Але закон не передбачає процедури виходу з таких об'єднань, вони можуть бути розпущені лише на вимогу кваліфікованої більшості комун (3/4 комун, що представляють 2/3 населення) [15]. Досвід зарубіжних країн, які пройшли шлях реформування адміністративно-територіальних одиниць, що тривав не один десяток чи навіть сотню років, підтверджує доцільність співпраці між різними органами і рівнями влади.

Дуже важливим аспектом взаємодії між урядом та територіями в Угорщині є союзи з розвитку територій. Органи місцевого самоврядування, що співпрацюють з такими союзами, подають на їхній розгляд свої програми і пропозиції. Уряд направляє до союзів близько половини бюджету держави, причому третина коштів надається економічно відсталим областям, частина йде на зміну структури господарювання в областях, решта – на загальнодержавні потреби [16]. Така майже класична схема взаємовідносин держави та територіальних громад, у разі її впровадження в Україні, дозволила б на решті вийти із скрутного соціально-економічного становища, у якому опинилася більшість наших сіл, селищ, міст, а через створені структури управління (про які йшлося вище) було б забезпечено практичну реалізацію запланованих системних заходів на регіональному рівні. При цьому необхідно завчасно подбати про контроль з боку територіальних громад за ефективністю управлінських процесів та раціональним використанням майна спільної власності.

Для того щоб органами і посадовими особами місцевого самоврядування не приймалися рішення, які заважатимуть становленню та розвитку територіальних громад, слід створити громадські ради [17] – неприбуткові організації, що покликані, насамперед, забезпечувати організацію і проведення загальних зборів громадян та за їх дорученням контролювати виконання прийнятих на загальних зборах відповідних рішень. Адже історія державотворення України свідчить, що необхідність контролю існувала на всіх етапах розвитку держави [18], а в період, коли відбуватиметься вдосконалення управління власністю територіальних громад, роль громадських рад збільшуватиметься. Проведення будь-яких заходів з удосконалення методів управління власністю територіальних громад без безпосередньої участі у цьому процесі громадян – жителів населених пунктів – призведе лише до втрати майна та спільної власності, створеної, в тому числі, й за їх рахунок. Аби цього не сталося, громадські ради мають бути структуровані на різних рівнях управління – від місцевого до регіонального.

Сьогодні однозначно зрозуміло, що проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні має бути підпорядковано одній загальній меті – досягненню самодостатності територіальних громад на основі ефективного управління їхньою власністю. Якщо ж реформа здійснюватиметься на інших засадах, вона приречена на неприйняття її населенням та безперспективність. Це слід усвідомити і не допустити витрачання державних коштів на сумнівні проекти, що не враховуватимуть права територіальних громад на місцеве самоврядування –

добровільне об'єднання жителів села чи добровільне об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міста [19].

На наше переконання, аргументованою підставою для проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні повинна бути ініціатива територіальних громад сіл, селищ, міст і безпосередня участь громадян – жителів населених пунктів, які, відповідно до Конституції України та чинного законодавства, наділені таким правом. Цей принцип має не тільки дотримуватися за будь-яких умов, а й у подальшому бути визначальним у розвитку української держави на засадах народовладдя та ефективного державного управління.

1. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / О.А. Андрійко, С.Д. Дубенко, Є.Б. Кубко та ін. – К.: Оріяни, 1998. – С. 157.
2. Соскін О. Шлях України: через демократію до європейської спільноти // Економічний часопис-XXI. – 2007. – № 11–12. – С. 5–6.
3. Крижанівський С. Територіальній громаді – належні повноваження // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 5–7(14). – С. 137–139.
4. Омельченко О. Київ належить всій Україні // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 5–7(14). – С. 7.
5. Нагребецька І. Капіталізм з людським обличчям по-угорському // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 3–4. – С. 118–119.
6. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
7. Закон України про Державний бюджет України на 2009 рік.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
10. Ярошук О.В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах. – Т.: Екон. думка, 1999. – С. 52.
11. Алексеев В.М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади. – Чернівці, Технодрук, 2005. – С. 154–155.
12. Нагребецька І. Капіталізм з людським обличчям по-угорському // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 3–4. – С. 119.
13. Алексеев В.М. Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку: Монографія. – Чернівці, Технодрук, 2007. – С. 56–57.
14. Алексеев В.М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади. – Чернівці, Технодрук, 2005. – С. 135.
15. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посіб. – К.: Арарат-Центр, 2001. – С. 58.
16. Нагребецька І. Капіталізм з людським обличчям по-угорському // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 3–4. – С. 119.
17. Алексеев В.М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади. – Чернівці, Технодрук, 2005. – С. 27.
18. Соловйов В. Президентський контроль як спосіб забезпечення законності в державному управлінні України // Президентський контроль. – 2004. – № 4. – С. 64.
19. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.