

УДК: 3;332+342+349.4;394



М. К. Козирев,

*філософ, правозахисник, ГО «Громадський комітет захисту конституційних прав та свобод громадян», вул. Кургузова, 1-А, корпус 3, кв. 128, м. Вишгород, 07301, Україна
kozyrevn@gmail.com*

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Анотація. У статті розглядаються системні перешкоди реформам і сталому розвитку територіальних громад в контексті історичного переходу від посткомуністичного українського суспільства, яке навантажене структурами минулого соціального порядку, до сучасного – в процесі модернізації країни. Особлива увага акцентується на факторах блокування цього розвитку під час реформування місцевого самоврядування. До таких блокувань відносяться, перш за все, системні неправові практики, легітимність яких забезпечується не тільки інерцією радянських традицій свавілля виконавчої влади, а й деяким законодавством пострадянського часу.

Це особливо помітно у сфері комунального господарства та управління власністю територіальних громад.

Ключові слова: модернізація, реформа, власність, місцеве самоврядування, децентралізація, корупція, суб'єктність громад.

Постановка проблеми. В Україні за останні 20-25 років відбулася трансформація базових інститутів власності, обміну, трудових відносин, системи взаємодії економічних та політичних інституцій і розподілу національного багатства. Але в результаті цього цивілізаційного тектонічного зсуву «соціальної плити» утворився не народний капіталізм з притаманними йому демократичними інститутами забезпечення прав і свобод громадян, як це мріялося романтичним інтелектуалам після падіння комуністичного режиму, а олігархічний капіталізм для вузького кола привілейованих бізнесменів і технократів – його ще називають клановим, диким або бандитським. Цей історичний процес ще належним чином не дослідже-

но і не осмислено в українському науковому середовищі. Феноменологія цього процесу на рівні структур повсякдення не має адекватного відображення у поняттях політології, соціальної філософії, соціології. Тому і в суспільстві домінують анархо-нігілістичні настрої – наслідок втрачених орієнтирів і бачення майбутнього.

Окреслена проблематика має соціально-політичний та економічний вимір, а багатий емпіричний матеріал для її дослідження є у «заповіднику» неправових практик – в сфері місцевого самоврядування.

У цьому соціальному контексті інтелектуальне завдання №1 – пошук понятійного інструментарію для опису олігархічного політико-економічного режиму, який склався в Україні за роки незалежності; виявлення інституційних перешкод на шляху сталого розвитку територіальних громад. Актуальна необхідність дослідження цих проблем обумовлена тим сумним фактом, що Україна сьогодні є однією з найкорумпованіших країн світу і не має ефективних сучасних інститутів, які забезпечили б подолання корупції та розвиток громад. А запроваджені антикорупційні інституції, запозичені на Заході – НАБУ, САП, НАЗПК, – відторгає імунна система старого порядку феодального штибу: вони загрузли в конфліктах між собою.

Метою дослідження є скромне завдання: звернути увагу суспільства, науковців на той фундаментальний факт, що корупція у нашій державі має системні причини, вона є там, де народна власність, власність громад, всупереч Конституції, узурпована і відчужена на користь бюрократії та нового пануючого класу. Довести до суспільної думки, що масштаб корупції свідчить про вичерпаність, історичну безплідність наявного олігархічного режиму, який демонструє тенденцію виродження в посткомуністичну мафіозну державу.

Чи знаємо ми наше суспільство і нашу державу? Для аналізу зазначених проблем важливо поставити питання: чи є в нашому розпорядженні мова для адекватного опису нинішнього політико-економічного режиму в Україні?

Ось, наприклад, ми майже щодня в ЗМІ чуємо, читаємо такі слова: «дерибан землі», «корупція», «рейдерство», «контрабанда», «свавілля чиновників», «насильство тітушок», «відкати», «неправосудні рішення», «парламентські піаністи» і т.ін. Яку реальність описує цей «новояз»?

У той же час з повсякденного обігу і політичного словника зникли, наприклад, такі слова: «трудолюбність», «солідарність», «експлуатація», «суспільне надбання», «загальне благо», «народне господарство». Що означає ця пропажа?

Адже якщо немає слів «народне господарство», то і самого народного господарства в Україні теж немає! А що є? Яке господарство? Господарство олігархічних монополій?

ЗМІ переповнені повідомленнями про рейдерські захоплення сільськогосподарських угідь, врожаю на елеваторах, про незаконні вирубки лісу та видобування бурштину, контрабанду на державному кордоні, про забудови в містах, які не передбачені генеральним планом, про квазіюридичні операції з нерухомістю тощо. Ці кримінальні соціальні практики залишаються такими стійкими, ніби вони визначені законами природи.

Якщо в 90-ті переважно було кримінальне захоплення власності підприємств при фактичній відсутності державного контролю, то останні 10-15 років стрімко наростає тенденція використання державних інститутів – суду, нотаріату, поліції, СБУ, адміністративних органів, – які, так би мовити, легалізують ці практики для перерозподілу економічних активів з метою зміцнення монопольної влади впливових олігархічних груп.

То яку ж державу побудувала незалежна Україна? «При якому режимі ми живемо?» – таке запитання поставив угорський соціолог Балінт Мадьяр у своїй книзі «Анатомія посткомуністичної мафіозної держави на прикладі Угорщини»^[1].

Відповідь угорського соціолога на це запитання така: «В даний час Угорщина є посткомуністичною мафіозною державою». Істотні ознаки такої держави Б. Мадьяр визначає так: «Її головною характеристикою є логіка розширення влади і збагачення, яка лежить в основі всіх дій, за якою одночасне нарощування політичної влади і майна приймальної політичної сім'ї здійснюється за державні кошти, з використанням монополії на насильство в атмосфері мафіозної культури, яка зведена в ранг державної політики».

Не можна позбутися враження, що понятійний інструментарій угорського соціолога вдало описує і нашу українську реальність. Зрозуміло, що є і відмінності, і тому треба вивчати як подібності, так і відмінності. Але, здається, українська соціологія цим предметом не цікавиться.

Тому у нас немає вагомих підстав для перенесення тверджень угорського соціолога на український ґрунт. Але немає також підстав і для їх ігнорування з політичних або опортуністичних міркувань.

Про певну аналогію еволюції українських суспільних відносин у порівнянні з тими, що описані угорським соціологом, можна спостерігати на прикладі реформи місцевого самоврядування та практики управління власністю територіальних громад. Цей досвід наочно демонструє: якщо реформа не починається з основи соціального життя громади – відносин власності в системі права і господарського обміну ресурсами, – усі перетворення неминуче натикаються на системні бар'єри і мають імітаційний характер.

Децентралізація на рівні місцевого самоврядування: реформа чи консервація режиму?^[2] Потрібно визнати, що вже проведені реформи міліції/поліції, суду, інших державних інституцій не виправдали очікувань суспільства на очищення влади від корупції, впровадження ефективних інститутів правової, соціальної держави. Причина в тому, що запроваджені реформи не були забезпечені адекватним інтелектуальним багажем і з самого початку не зачіпали базових структур життєдіяльності суспільства.

Тільки реформа місцевого самоврядування мала у цьому сенсі правильний напрямок перетворень. Але й цей досвід ще не закінченої реформи є суперечливим і поки що демонструє імітацію реформи.

Простежимо за цією реформою в аспекті утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та бюджетної децентралізації. При цьому важливо зрозуміти, чиї інтереси є пріоритетним – громади чи корумпованої бюрократії?

1 квітня 2014 року розпорядженням уряду №333-р було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Реформа стартувала.

Відповідно до Концепції ключовим принципом для формування системи ефективних органів місцевого самоврядування має стати принцип субсидіарності, за яким повноваження мають належати тому рівню управління, який найближче до людини та на якому можливе виконання цих повноважень з позиції ефективності.

Тому для передачі більшості важливих повноважень у територіальні громади було запропоновано на першому етапі сформувати такі спроможні громади шляхом добровільного об'єднання. Адже до початку реформи більшість територіальних громад в Україні була досить слабкою – обмежена чисельність населення, складна демографія, низька економічна спроможність.

До початку реформи у 2014 році, – стверджує А. Ткачук, директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства, – більше 40% територіальних громад мали менше тисячі населення. Такі громади неспроможні виконувати більшість повноважень, притаманних органам місцевого самоврядування, а основні бюджетні витрати – заробітна плата працівників сільради. До цього додавались проблеми управління на районному рівні, де райради та райадміністрації сперечалися між собою, а адміністрації виконували дивну функцію – були по суті виконавчим органом райради. Всеваддя району над територіальними громадами (крім міст обласного значення) не давало таким територіальним громадам самостійно приймати рішення щодо свого розвитку та підтримувало патерналізм сільських голів та депутатів, які лише просили додаткові кошти з району.

Нова реформа розпочалася із кроків, спрямованих на створення спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад.

Першим законом з реалізації реформи, який давав можливість територіальним громадам рухатись до посилення власної спроможності методом співпраці, без більш тісної інтеграції у одну громаду став Закон “Про співробітництво територіальних громад” від 17 червня 2014 року.

5 лютого 2015 року було ухвалено Закон “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, і процес утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) стартував досить активно. В 2015 році було утворено майже 200 ОТГ.

8 квітня 2015 р. Кабмін видав постанову “Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад”. Ця методика визначала порядок роботи місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування для створення карти спроможних територіальних громад в межах області – Перспективного плану формування спроможних територіальних громад.

28 грудня 2014 року ухваленням Закону “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” розпочато бюджетну децентралізацію, яка стала головним фінансовим стимулом для децентралізації. Започатковано нову концепцію бю-

джетних відносин між Києвом і органами місцевого самоврядування: здійснено перехід від системи вирівнювання місцевих бюджетів «за видатками» до системи вирівнювання “за доходами”.

Якщо раніше у територіальних громадах, які мали значні економічні можливості та у яких формувалось досить багато податкових надходжень, залишався лише той мінімум, який потрібен на їхні видатки, а тим, у кого було дуже мало власних надходжень, держава надавала кошти, яких не вистачало на видатки, то тепер ситуація змінилася.

Вирівнювання між територіальними громадами йде не по видатках, а по доходах, і то лише за однією складовою – надходжень від податку на доходи громадян на одну особу. Якщо в ОТГ рівень такого доходу значно вищий середньоукраїнського показника, то вилучається лише 50% від сум, що перевищують 110% середньоукраїнського показника. Якщо надходження менші, то держава надає 80% коштів, яких не вистачає до 90% від середньоукраїнського показника. Це стимулює і водночас створює ризики. Якщо громада не займатиметься власним розвитком, стимулюванням місцевого бізнесу, її бюджетні можливості зменшуватимуться порівняно з успішними громадами. Результати бюджетної децентралізації протягом 2016-го – початку 2017 р. позитивні: місцеві бюджети суттєво зросли, заборгованості платежів через казначейство не стало.

Чому буксує реформа? Але з’явилися певні ознаки кризи, які свідчать про системні гальма процесу реформування і які не помічають деякі ідеологи реформи.

Наприклад, ось такий цікавий факт, який має діагностичне значення: децентралізація влади та створення об’єднаних територіальних громад на Київщині проходить найпасивніше. Якщо по всій Україні за три роки дії реформи станом на початок вересня 2018 року утворено 705 об’єднаних громад (в окремих областях є по 40-60), то в Київській області усього 9 – у Броварському та Бородянському районах (дивись таблицю №1). Розпорядженням КМУ №266-р від 19.04.2017 року затверджено Перспективний план формування територій громад Київської області щодо об’єднання 386 громад по 29 містах і районах.

Таблиця №1

| № п/п | Область | Кількість ОТГ | К-сть ОТГ та міст обл. значення, до яких приєднуються ТГ | К-сть ТГ, що приєднуються до ОТГ та міст обл. значення | К-сть ТГ, що приєднуються до міст обл. значення |
|-------|------------------|---------------|--|--|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1 | ВІННИЦЬКА | 35 | 4 | 6 | |
| 2 | ВОЛИНСЬКА | 41 | 10 | 13 | |
| 3 | ДНІПРОПЕТРОВСЬКА | 60 | 4 | 7 | |
| 4 | ДОНЕЦЬКА | 10 | 1 | 1 | |

Закінчення таблиці № 1

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|--------------|-----------------------|------------|-----------|------------|-----------|
| 5 | ЖИТОМИРСЬКА | 45 | 11 | 19 | 1 |
| 6 | ЗАКАРПАТСЬКА | 6 | 0 | 0 | |
| 7 | ЗАПОРІЗЬКА | 43 | 3 | 5 | |
| 8 | ІВАНО- ФРАНКІВСЬКА | 25 | 3 | 6 | 4 |
| 9 | КИЇВСЬКА | 9 | 1 | 5 | 5 |
| 10 | КІРОВОГРАДСЬКА | 16 | 1 | 1 | |
| 11 | ЛУГАНСЬКА | 9 | 2 | 2 | |
| 12 | ЛЬВІВСЬКА | 35 | 0 | 0 | |
| 13 | МИКОЛАЇВСЬКА | 28 | 1 | 1 | 1 |
| 14 | ОДЕСЬКА | 28 | 1 | 1 | |
| 15 | ПОЛТАВСЬКА | 41 | 1 | 4 | |
| 16 | РІВНЕНСЬКА | 28 | 0 | 0 | |
| 17 | СУМСЬКА | 29 | 6 | 7 | 1 |
| 18 | ТЕРНОПІЛЬСЬКА | 42 | 1 | 3 | |
| 19 | ХАРКІВСЬКА | 16 | 4 | 13 | 10 |
| 20 | ХЕРСОНСЬКА | 27 | 2 | 2 | 1 |
| 21 | ХМЕЛЬНИЦЬКА | 41 | 3 | 4 | 1 |
| 22 | ЧЕРКАСЬКА | 26 | 5 | 9 | 1 |
| 23 | ЧЕРНІВЕЦЬКА | 28 | 5 | 5 | |
| 24 | ЧЕРНІГІВСЬКА | 37 | 4 | 8 | 1 |
| Разом | | 705 | 73 | 122 | 26 |

Постає питання: яка ж причина такого зволікання? І чи йдеться тільки про відсутність наполегливості у очільників деяких громад?

Академік УАН Микола Мосунов вказує на більш глибокі, приховані на перший погляд, стримуючі фактори реформи на прикладі соціального конфлікту між інтересами територіальної громади, міської ради і бізнесу у м. Боярка. Причина суто бюрократична: без проведення громадських слухань, з порушенням Генерального плану забудови м. Боярка міська рада прийняла рішення передати ТОВ «Києво-Святошинмехбуд» земельну ділянку площею 0,70 га в оренду терміном на 49 років для будівництва житлово-готельного комплексу із спортивно-розважальним центром на рекреаційній території парку культури та відпочинку імені Тараса Шевченка^[5].

Вищезазначене рішення Боярської міської ради та договір оренди землі суперечать Земельному кодексу України та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», оскільки відповідно до Генерального плану населеного пункту відведена у користування територія відносилась до зелених насаджень.

Таких фактів на широкому просторі українських чорноземів дуже багато! Іноді зводять багатоповерхівки без будь-якого оформлення земельної ділянки під цю забудову. Або практикують так звану ущільнюючу забудову без згоди мешканців сусідніх будинків, по-

рушуючи норми містобудування, екології та комунального господарства. Або будують комерційні, дачні споруди у рекреаційних місцях: на березі Дніпра, інших водойм. Такі явища постійно висвітлюють регіональні та центральні ЗМІ.

Зокрема у м. Боярка шалений опір реформі місцевого самоврядування з боку мафіозно-олігархічних кланів, що контролюють будівельну індустрію і корумпують місцеву владу, від якої залежить виділення земельних ділянок під забудову. Громада не впливає на рішення і дії влади. Тому, наприклад, земля під Києвом дуже дорога, а ті очільники органів місцевого самоврядування, які контролюють цей ресурс, не бажають ним ділитися з очільниками інших громад. Ось чому ці місцеві феодалі – «держателі» землі – не мають мотивації до об'єднання з іншими громадами. Тому Київщина і пасе задніх.

Інший приклад бюрократичного гальмування розвитку громад. Немалі кошти, які потрапляють до місцевих бюджетів за нормативним порядком бюджетної децентралізації, у багатьох місцях не використовуються на розвиток громад, а одразу прямують на депозитні банківські рахунки як «тимчасово вільні кошти»! Тобто вільні від зобов'язань влади перед громадою, соціальний та господарський розвиток якої не є пріоритетом місцевої влади (?). Так, наприклад, голова міста Львова у 2016 році розпорядвся покласти на депозитний рахунок сто мільйонів бюджетних гривень!^[6] Така практика доволі розповсюджена, Львів не виняток.

Чому так відбувається? Чому у м. Боярка міська рада виділяє землю, яка є власністю громади, під забудову у рекреаційній зоні? Громада протестує, наявний соціальний конфлікт, але її голосу місцева влада не чує! Голос власника! Дивно, але навіть суд, куди в інтересах Боярської громади звернувся прокурор для скасування незаконного рішення, не заслухав представників громади і не захистив їхні інтереси!

Це настільки типово у відносинах місцевої влади із громадою, що у суспільстві називають «дерибаном землі». Таке свавілля влади і порушення права власності громад на всій території України. Саме тут вузол фундаментальної проблеми, без вирішення якої країна не має перспективи не тільки сталого розвитку – просто розвитку.

Інституційний бастион корупції на рівні місцевого самоврядування

Заглянемо в юридичну глибину питання – для можливого розв'язання означеного «вузла».

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста (стаття 6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)^[7]. Ці повноваження вона здійснює як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. А матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме

майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст... (стаття 142 Конституції України)^[8].

Тобто юридично суб'єктність територіальної громади забезпечується тим, що вона є суб'єктом права власності. І саме статус громади як власника є підставою на рівні самоврядування виступати їй суверенним носієм владних функцій і повноважень, які вона може здійснювати безпосередньо або деякі з них делегувати виборним радам та їх виконавчим органам – тільки для власного розвитку.

Принципова і аксіоматична теза: власник за визначенням не може делегувати будь-кому своє повне право власності (правомочності користування, володіння, розпорядження) без ризику втратити свою суверенну суб'єктність та статус і компетенцію власника. Саме тому статтю 143 Конституції визначено, що *«Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності...»*. Тобто, за Конституцією виборні органи місцевого самоврядування лише **управляють** майном, яке є власністю громад. Управлінець не є власником (хоча й може ним бути), це нетотожні юридичні поняття!

Але, всупереч цим засадничим нормам Конституції, частиною 5 статті 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено: *«Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють **правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності**, в тому числі виконують усі майнові операції...»*.

Зверніть увагу: за законом усі три правомочності права власності громади знаходяться в руках голови міської чи сільської ради разом з депутатами. Фактично голова ради є розпорядником власності громади – землі, майна, бюджету.

Це означає, що частина 5 статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» суперечить Конституції і фактично є правовим інструментом легалізації узурпації органами місцевого самоврядування права власності громад. За таких умов припис *«від імені та в інтересах територіальних громад»* має таку ж фіктивну юридичну силу, як припис у сталінській Конституції 1936 року: *«Статья 6. Земля, ее недра, воды, леса, заводы, фабрики, шахты, рудники...являются государственной собственностью, то есть всенародным достоянием»*^[9].

Ця стаття ототожнювала народ і державу і тому була квазіправовою основою диктатури тоталітарної влади. А зараз антиконституційне ототожнювання громади і органів місцевої влади є квазіправовою основою відчуження власності і влади від громади, основою диктатури бюрократії і корупції як форми її відтворення.

Ця норма – феодальна фортеця олігархічного політико-економічного режиму. А ганебна слава України як однієї з найкорумпованіших держав має саме це джерело.

Ця антиконституційна норма найбільше спотворює базові відносини в організації суспільного життя населення всієї України – від-

носини власності і господарського обміну природними ресурсами, які повинні використовуватися в інтересах як сучасних, так і майбутніх поколінь. Ми ж маємо неправову практику хижацької експлуатації цих ресурсів, порушення екології та соціальної, правової культури суспільства.

Деформації і паралелі. Така тотальна практика не реформує, а консервує олігархічний політико-економічний режим, який вичерпав свій продуктивний потенціал і тягне країну на дно. Більш того, цей режим проходить етапи зворотної еволюції інститутів і соціальних відносин у бік архаїки феодального типу.

Якщо звернутися до дослідження угорського соціолога Б. Мадьяра, виявляються структурні тотожності угорського та українського режимів. Назвемо деякі з них.

Як відомо, матеріальною основою будь-якого політичного режиму є економіка – відносини власності, обміну та праці. Політичні рішення закріплюють економічні відносини і легітимізують систему розподілу і привласнення національного продукту.

У численних публікаціях в ЗМІ зафіксували у нас такі ознаки виродження олігархічного режиму в «ублюдочний капіталізм» мафіозного штибу:

1. Використання механізму державного примусу для зміни власника з метою збагачення впливових груп. При цьому рейдерським захопленням підприємств надають видимість законності за допомогою судів і нотаріату. Свіжий приклад – рейдерська зміна власника на Побузькому феронікелевому комбінаті (ПФК, Кіровоградська область) на користь постачальника російської сировини (<https://economics.unian.net/other/1201579-pri-smene-sobstvennika-pfk-mojet-stat-polnostyu-ubytochnyim.html>).

2. Введення особливих, спеціальних податків (дорожній, військовий) і тарифів («Роттердам плюс») для перерозподілу ренти і концентрації економічної влади з метою формування і згуртування «приймальної політичної сім'ї».

3. Ротація еліт за принципом «договорняка» для витіснення політичної опозиції з інститутів влади. Приклад – розподіл у Верховній Раді парламентських комітетів і формування уряду винятково в інтересах правлячої партійної більшості.

4. Домінування серед еліт правлячого класу васальних, патрон-клієнтських відносин, в рамках яких в «політичну сім'ю» рекрутуються тільки «свої», «наші» або приручені з числа тих, хто «забруднений» кримінальними справами і готовий «бути корисним» в обмін на «відпущення гріхів». Це, як правило, конкуруючі олігархи і керівники «на місцях», які «потрібні» під час виборів. При цьому привілеї «прописки в сім'ю» обмінюються на покірність і мовчання. Непокірних негайно виганяють. Приклад – епопея з позбавленням громадянства і брутальним вигнанням Михаїла Саакашвілі.

5. У ядрі «сім'ї» формується «тіньовий кабінет» з близького кола осіб, пов'язаних патрімоніальними, родинними відносинами. Це – куми і друзі по бізнесу, абсолютна лояльність яких гарантована привілейованим доступом до найбільш ласих **ресурсів**. Основні рішення приймаються в цьому «кабінеті».

6. Такі відносини з елементами феодального вотчинного права розбудовуються по всій вертикалі влади – до останнього голови сільської ради. Бо він у цій васальній системі обмінює свою лояльність на субвенції з Києва, не дуже піклуючись про розвиток комунального господарства та соціальної структури громади, про розвиток на власній ресурсній основі.

Це – деградація. Такі відносини цементують олігархічний режим і перетворюють його на мафіозну державу, не здатну розвивати економіку і суспільство на основі конституційних прав і гарантій рівного доступу усіх громадян до політичних та економічних активів.

Наочний приклад тупика, в який завів країну олігархічний режим, – у таблиці, яку наводить відомий економіст Андрій Ілларіонов.

Приріст ВВП на душу населення в пострадянських державах в 2008-2018 роках.

| | Страна | Кумулятивный прирост, % | Среднегодовые темпы прироста, % |
|----|---------------------|-------------------------|---------------------------------|
| 1 | Туркменистан | 96.6 | 7.0 |
| 2 | Узбекистан | 71.3 | 5.5 |
| 3 | Грузия | 60.4 | 4.8 |
| 4 | Таджикистан | 51.1 | 4.2 |
| 5 | Молдова | 37.8 | 3.3 |
| 6 | Литва | 31.3 | 2.8 |
| 7 | Казахстан | 28.7 | 2.6 |
| 8 | Латвия | 22.5 | 2.0 |
| 9 | Киргизстан | 21.9 | 2.0 |
| 10 | Армения | 20.7 | 1.9 |
| 11 | Беларусь | 19.1 | 1.8 |
| 12 | Эстония | 19.0 | 1.8 |
| 13 | Азербайджан | 9.9 | 0.9 |
| 14 | Россия (МВФ) | 7.5 | 0.7 |
| | Россия (ФСС) | 3.8 | 0.4 |
| 15 | Украина | -10.6 | -1.1 |

Джерело: МВФ

За десять останніх років економіка України, єдина серед пострадянських держав, у мінусі.

Така держава – небезпечний хижак. Вона знищує природу, пригнічує ініціативу і права людини. Вона не здатна до модернізації в системі глобального світу XXI століття – до модернізації як процесу сталого розвитку на основі синтезу національної культури і універсальних принципів моралі, права і екологічного світогляду.

Чи має Україна шанс? Помилка наших реформаторів у тому, що вони хочуть реформувати вторинні адміністративні та політичні інститути, не зачіпаючи, зберігаючи економічну базу олігархічного

режиму. Не реформуючи первинні, базові інститути власності, обміну та праці.

Корисно пригадати історію. Великі реформи 1861 року починалися не з реформи поліції або суду – вони починалися з процесу наділення селян-кріпаків основним продуктивним ресурсом – землею, яка століттями була у приватній власності кріпосницької олігархії. Відкритий доступ до цього ресурсу працівника забезпечив перехід феодальної імперії «із Азії в Європу» – до капіталістичного ринку і розвитку країни.

Цей важкий тектонічний зсув став можливим тільки тому, що після поразки в Кримській війні 1853-56 рр. імперія опинилася в тупику, а імператор Микола II був державним діячем, здатним на вчинок історичного значення.

У нас зараз така ж ситуація: і поразка в «Кримській війні» 2014 року, і глухий кут. І вихід з нього підказує історія.

Реформувати олігархічний режим можна лише у один спосіб – відкрити доступ тим, хто здатний і хоче працювати, до економічних ресурсів – землі і газової свердловини, вугільного пласту і кар'єру, озера і лісу, кредиту і капіталу. Зараз ці ресурси, які є власністю народу (стаття 13 Конституції), контролюють декілька олігархічних кланів.

Реформа місцевого самоврядування має бути базовою реформою і концептуальним зразком модернізації країни. Її цивілізаційний маршрут – забезпечення фундаментального принципу: **громада повинна бути не об'єктом, а суб'єктом реформи!** Але суб'єктність громади є похідною від її суверенного юридичного статусу власника, як це гарантовано Конституцією України.

Висновки.

1. В Україні за роки незалежності склався олігархічний політико-економічний режим, який вичерпав продуктивний потенціал і має тенденцію перетворення у мафіозну державу. Він багато у чому схожий на режим, описаний угорським соціологом Б.Мадьяром.

2. Суть цього режиму – монополізація економічної і політичної влади впливовими групами для використання інститутів держави та силових методів з метою збагачення цих груп як правлячого класу.

3. Нині корупція у державі є інструментом вилучення природної і адміністративної ренти та її розподілу в інтересах правлячого класу.

4. Головне джерело й причина корупції – відчуження власності від народу, від громад для отримання ренти.

5. Одним із інструментів цього відчуження є архаїчна частина 5 статті 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яку потрібно скасувати.

6. Подолання корупції має починатися з реформи олігархічної власності, з подолання її відчуження і на цій основі – запровадження дійсної суб'єктності громад як основного суб'єкта місцевого самоврядування та відродження інститутів правової, демократичної республіки Україна.

Список використаних джерел

1. **Балінт Мадьяр.** Анатомія посткомуністичесого мафіозного госу- дарства на примере Венгрії. <https://www.libfox.ru/670030-magyar-balint-anatomiya-postkommunisticheskogo-mafioznogo-gosudarstva-na-primere-vengrii.html>.
2. **А. Ткачук** «Реформа місцевого самоврядування (децентралізація)» http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/українська_реформа_місцевого_самовр/.
3. **Концепція реформи** місцевого самоврядування. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
4. **Моніторинг процесу децентралізації** влади та реформування місцевого самоврядування. <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/309/10.09.2018.pdf>.
5. **Стаття «Парк чи Парковка».** https://lb.ua/blog/rada_boyarky/269335_park_chi_parkovka.html.
6. **Стаття «Садовий поклав на депозит у банку понад 100 мільйонів гривень».** <https://dyvys.info/2017/08/01/sadovuj-poklav-na-depozyt-u-banku-ponad-100-miljoniv-gryven/>.
7. **Закон України** «Про місцеве самоврядування в Україні». <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
8. **Конституція України.** <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. **Конституция СССР 1936 года.** <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm>.

References

1. **Balint Madiar** Anatomyia postkomunystychesoho mafyoznoho hosudarstva na prymerе Venhryy. <https://www.libfox.ru/670030-magyar-balint-anatomiya-postkommunisticheskogo-mafioznogo-gosudarstva-na-primere-vengrii.html>
2. **Tsei rozdil** statti napysano z vykorystanniam faktychnoho materialu bez priamoho tsytuvannia statti Anatoliia Tkachuka «Reforma mistsevoho samovriaduvannia (detsentralizatsiia)» <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/ukrain-ska-reforma-mistsevoho-samovriaduvannia>
3. **Kontsepsiia reformy** mistsevoho samovriaduvannia. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
4. **Monitorynh protsesu** detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/309/10.09.2018.pdf>
5. **Stattia** «Park chy Parkovka» https://lb.ua/blog/rada_boyarky/269335_park_chi_parkovka.html
6. **Stattia** «Sadovi poklav na depozyt u banku ponad 100 milioniv hryven». <https://dyvys.info/2017/08/01/sadovyj-poklav-na-depozyt-u-banku-ponad-100-miljoniv-gryven/>
7. **Zakon Ukrainy** «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini». <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
8. **Konstytutsiia Ukrainy.** <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
9. **Konstytutsiia SSSR 1936 hoda** <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.html>

Николай Кузьмич Козырев,
философ, правозащитник,
председатель правления ОО «Общественный комитет защиты
конституционных прав и свобод граждан»,
ул. Кургузова, 1-А, корпус 3, кв.128, г. Вышгород, 07301, Украина
kozyrevn@gmail.com

Формирование системы управления устойчивым развитием территориальных общин

Аннотация. В статье рассматриваются системные препятствия устойчивому развитию территориальных общин в контексте исторического перехода от посткоммунистического украинского общества, нагруженного структурами прошлого социального порядка, к современному – в процессе модернизации страны. Особое внимание акцентируется на факторах блокировки этого развития при реформировании местного самоуправления. К таким блокировкам относятся, прежде всего, системные неправовые практики, легитимность которых обеспечивается не только инерцией советских традиций произвола исполнительной власти, но и определенным законодательством постсоветского времени.

Это особенно заметно в сфере коммунального хозяйства и управления собственностью территориальных общин.

Ключевые слова: модернизация, реформа, собственность, местное самоуправление, децентрализация, коррупция, субъектность общин.

Nikolai Kozyrev,
philosopher, human rights activist,
Head of the board of PA «Public Committee of the Defense
constitutional rights and freedoms of citizens. «
st. Kurguzov, 1-A, building 3, kv.128. 07301, Vyshgorod, Ukraine
kozyrevn@gmail.com

Formation of a sustainable management system Development of territorial communities

Abstract. The article discusses the systemic obstacles to the sustainable development of territorial communities in the context of the historical transition from post-communist Ukrainian society, loaded with structures of the past social order, to the modern – in the process of modernizing the country. At the same time, special attention is focused on the factors blocking this development when reforming local self-government. These blockages include, above all, systemic non-legal practices, the legitimacy of which is ensured not only by the inertia of the Soviet traditions of arbitrariness of the executive power, but also by certain laws of the post-Soviet period.

This is especially noticeable in the field of public utilities and property management of territorial communities.

Keywords: modernization, reform, property, local government, decentralization, corruption, community subjectivity.