

Місцеве самоврядування: від паперового права до реальної дійсності

Як засвідчило нещодавнє обговорення реформи місцевого самоврядування на всеукраїнських зборах представників місцевих влад, за суголосності в головному — визнанні необхідності такої реформи, у решті аспектів цієї проблеми позиції є розбіжними аж до протилежного. Діалог з цієї проблеми із заступником голови Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Юрієм Ключковським веде Тетяна Метельова.

— Юрію Богдановичу, на якому ґрунті, на ваш погляд, можливе досягнення компромісу? Або ж якими є принципові положення, від яких відступити неможливо?

— Насамперед треба чітко сформулювати, що ми розуміємо під реформою місцевого самоврядування. Є кілька підходів. З одного боку, ми вже маємо зафіксоване в Конституції, в українському законодавстві, у Європейській хартії місцевого самоврядування право на місцеве самоврядування, яке реалізують місцеві громади. Самоврядування означає виконання певних повноважень під власну відповідальність, незалежно від адміністративного контролю. Та виникає питання: поперше — якого обсягу ці повноваження, по-друге — чи мають громади реальну спроможність їх виконати. Європейська хартія спеціально підкреслює: самоврядування — це і право, і реальна спроможність виконувати обов'язки.

Тому під реформою місцевого самоврядування розуміють передусім створення умов для виконання покладених на нього функцій, уточнення цих функцій, встановлення механізму підконтрольності органів самоврядування державі в

частині делегованих нею повноважень і створення умов для реальної можливості виконувати ці делеговані повноваження.

Однак коли до цієї проблеми придивитися ближче, то виявиться, що в рамках, які існують сьогодні,

розв'язати її практично неможливо. Передусім це пов'язане із зазначеною проблемою спроможності, що має бути не лише ресурсною, а й кадровою. І навіть ресурсна неспроможність дуже часто пов'язана не з браком допомоги з боку держави, а



з тим, що всі власні повноваження місцевого самоврядування представницькі органи громади можуть виконувати лише за відповідальності перед самою громадою, а власних засобів не мають жодного. І це природна ситуація, якщо громада невелика. Тому й виникає питання, чи не варто придивитися до територіальної основи місцевого самоврядування, тобто тієї бази, на якій здійснюється самоврядування. Звідси випливає ідея перегляду територіального устрою, тісно пов'язана із забезпеченням можливостей місцевого самоврядування здійснювати свої функції.

Є й третій підхід — спроби запровадити регіональне самоврядування поряд із місцевим. Тобто,

Відстрочення на півроку місцевих виборів, аби провести їх на новій територіальній основі, було б ефективніше, оскільки реформувати новообрані органи завше важче, ніж старі, що свої повноваження закінчують.

крім самоврядування територіальної громади, — самоврядування району чи навіть області. Хочу підкреслити, що це вимагає додаткових змін до Конституції, оскільки сьогодні вона не передбачає регіонального самоврядування, а районні та обласні ради, згідно зі ст. 140, представляють спільні інтереси територіальних громад на відповідній території.

Усі три напрями реформування пов'язані між собою. Частково до них дотична річ, яку можна назвати четвертим напрямом. Вона певним чином пов'язана з кадровою спроможністю здійснювати самоврядні повноваження. Йдеться про спосіб формування відповідних представницьких чи виборних органів. За якою системою їх обирати? Хто є основні гравці в процесі їх обиравання?

Фактично сьогодні вся дискусія точиться навколо двох позицій: як реорганізувати територіальну базу місцевого самоврядування і як обирати представницькі органи. Що ж до питання регіонального самоврядування, то воно, на мою думку, має назріти трошки пізніше.

Оці дві проблеми й були в центрі Всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування. І, звісно, навколо них і було найбільше дискусій. Адже будь-яке середовище, що має свій корпоративний інтерес, завжди буде консервативним й опиратиметься змінам status quo, оскільки ці зміни несуть загрозу персональній участі цих осіб у здійсненні корпоративного інтересу. Тому все, що зачіпає їхні інтереси, наражається на застереження, поки вони не зрозуміють, що не тільки всі навколо, а й вони самі від цього не програють, а виграють.

Нещодавно був дуже цікавий «круглий стіл», який проводила Програма сприяння парламенту України. На ньому виступав один із

творців польської системи місцевого самоврядування та її реформування професор Єжи Регульський. Він назвав чотири речі, необхідні для здійснення реформи. Перший рівень — законодавчий: треба прийняти відповідні законодавчі акти. Другий — інституційний: треба виконати ці акти, запровадивши відповідні інституції. Ці два рівні очевидні. Та далі йде третій — необхідність соціально-психологічних змін у свідомості суспільства, переорієнтації його на те, аби сприйняти ці реформи, а не відторгнути. А це вимагає відповідної роз'яснювальної роботи. І четвертий складник — моніторинг запровадження. Бо ще ніхто нічого не робив безпомилково. І тому треба спостерігати за тим, як реалізуються заходи, спрямовані на реформування, і мати механізм швидкого реагування для виправлення допущених помилок та усунення небажаних наслідків. На зборах представників місцевого самоврядування ця проблема була в центрі уваги. Це був форум, на якому треба було, по-перше, ознайомити широку гро-

мадськість з тим, що пропонується, по-друге — переконати її. І навіть якщо другого на самих зборах зробити не вдалося, зерна у свідомість було посіяно, і вони проростатимуть.

— Чи вже є уявлення про механізм обговорення громадами проблеми укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, передбаченого зміною ст. 133 Конституції?

— Кабінет Міністрів України поставив завдання провести вільне обговорення, без жодного тиску, обговорення не лише на рівні ідейному, а й на рівні аналізу того, як запровадження реформи вплине на конкретну ситуацію на місцях. Службою віце-прем'єр-міністра Романа Безсмертного проведено моделювання реформи в чотирьох областях: Вінницькій, Івано-Франківській, Луганській та Одеській. Уже відбулося публічне обговорення нової моделі у Вінницькій області із залученням представників низки навколишніх областей, ближчим часом таке обговорення має відбутись і в решті регіонів. Це — перші кроки, які слід зробити. Крім того, очевидно, потрібні публічні дискусії. Як, утім, і напрацювання, що стосуються нормативного забезпечення реформування та його інституційного запровадження. Доопрацьовується проект закону про територіальний устрій України, що має бути внесений до Верховної Ради. Отже, поки що йде підготовка. Ясна річ, якщо ми хочемо розпочати реформу швидко, то й готуватися слід достатньо інтенсивно.

— Під час обговорення реформи з представниками місцевих влад питання застосовуваності нині чинної виборчої моделі — пропорційної — у виборах до місцевих органів постало невинувато. Адже воно безпосередньо пов'язане з тим, пройдуть вибори до адміністративно-територіальної реформи чи після неї. Наскільки доцільно, на вашу думку, здійснювати реформу до виборів-2006, у стахановському темпі? І який термін запровадження



територіальних новацій бачать прихильники реформи?

– Існує проблема, пов'язана з термінами запровадження реформи. У березні 2006 року, відповідно до Конституції, мають відбутися чергові місцеві вибори. Постає питання: чи спочатку провести вибори на ґрунті старого територіального устрою, а тоді вже при нових органах проводити реформування, чи, можливо, почати реформування сьогодні (очевидно, що закінчити його до березня не вдасться). Відстрочення на півроку місцевих виборів для того, аби провести їх на новій територіальній основі, було б ефективніше, оскільки реформувати новообрані органи завжди важче, ніж старі, що свої повноваження закінчують. Ясна річ, це зачепить конституційні норми. Пропонована реформа не вписується в межі законопроекту №3207-1, що перебуває на розгляді в Конституційному суді України і, очевидно, потребуватиме доопрацювання та повторного звернення до Конституційного суду.

– Тож цілком можливо, що його не встигнуть прийняти до нових виборів у місцеві органи влади?

– Якщо закон не буде прийнятий до виборів, то вибори пройдуть у встановлений сьогодні строк. Тоді доведеться запроваджувати реформу вже після виборів. Це гірший шлях — розпустити новообрані органи, які ще не встигли попрацювати. Але вважаю, що за наявності політичної волі й загального бажання час, аби прийняти доопрацьований законопроект №3207-1 в потрібному вигляді, ще є.

– Які нові принципові моменти вимагають доопрацювання цього законопроекту?

– Вони пов'язані з тим, що законопроект №3207-1 приймали дещо поспішно, під час глибокої політичної кризи й помаранчевої революції. Був підготовлений пакет, де разом із прийняттям Закону про особливості застосування «Закону про вибори Президента України» йшли на поступки і голосували за-

конопроект №4180, до якого є свої питання, і вже до цього приєднали законопроект, що стосувався змін до Конституції з приводу місцевого самоврядування.

– Як позначиться територіально-адміністративна реформа на стані розвитку самоврядування в місті? Не секрет, що введення поняття «грумада» (зміни до ст. 133 Конституції), під якою запропоновано розуміти «адміністративно-територіальну одиницю» з визначеними межами її території на базі одного або кількох населених пунктів, орієнтоване на потреби сільського населення. Однак воно, як на мене, не враховує міських реалій і веде до фактичного збільшення ареалу, на який поширюються повноваження органу місцевого самоврядування. Чи не призведе це до того, що за такого укрупнення навіть районні в містах органи самоврядування потраплять до розряду «органів самоорганізації населення», саме існування яких зале-

жити від доброї волі міської ради? Адже відповідно до змін ст. 140 Конституції саме міська рада може дозволяти (а може й не дозволити?) «за ініціативою мешканців створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення та наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів і майна». Чи сприяє укрупнення громад розвиткові місцевого самоврядування?

— І сьогодні за чинним законодавством ми маємо низку міст із районним поділом, де районні ради відсутні. Це — Львів, Одеса, Маріуполь... Це цілком вписується в теперішні рамки законодавчого регулювання місцевого самоврядування і, як на мене, є нормальним. Річ у тім, що одним із рудиментів ра-

му разі. Тому питання статусу й обсягу повноважень районних рад — це теж компетенція міської ради. Які повноваження їм буде надано, такі вони й здійснюватимуть. І це не нове в цьому законі. Єдине, що законопроект №3207-1 дещо уточнює формулювання, аби не було більше потреби звертатися до Конституційного суду щодо його тлумачення.

Однак, мені здається, позиція, що сільським радам запропоновані зміни принесуть лише поліпшення, не є зовсім однозначною. Якщо в селі немає сільської ради, чи не стане це село безперспективним у тому сенсі, який колись був за брежневських чи хрущовських часів? Гадаю, тут треба знайти розумну міру і пам'ятати, що сьогодні одна з ос-

ситуацію, коли (всупереч вимогам Конституції) територія міської ради незрідка значно більша від території власне міста. Верховна Рада України досить часто приймає парадоксальні рішення на кшталт: «Включити стільки-то гектарів території Н-ської міської ради до складу території міста Н». Думаю, що настав час усунути підстави для таких дивних рішень.

— Чи не стане реформа місцевого самоврядування, за якої збільшуватимуться повноваження місцевої влади, перешкодою розвиткові самоорганізації населення?

— Ні, оскільки йдеться про дві різні сфери, які подеколи плутають. Органи самоорганізації населення є структурами, що належать до сфери громадянського суспільства. Коли ж йдеться про самоврядування як здійснення певних владних повноважень суб'єктами політичного життя, постає питання, що і хто є джерелом влади: народ у цілому чи окремі його частини — громади? Сьогодні у Європі державницька концепція місцевого самоврядування є загальноприйнятною. У Конституції України чітко зазначено, що джерелом влади є народ, і він не може генерувати дві різні влади: одну — для органів державних, другу — для органів місцевого самоврядування. Відсутність суверенітету територіальної громади визначає обмеження її владних прав з боку суб'єкта влади, який, являючи собою джерело влади, формує загальне правове поле, що в ньому функціонує громада, здійснюючи свою волю у встановлених ним межах. Отож за моделі унітарної держави уповноважувати громади на здійснення влади може лише народ. Якщо первинним джерелом визнати громади, то матимемо федералістську модель, де суверенна громада — суб'єкт федерації.

Міське самоврядування отримує свої повноваження від держави у двох формах: частину його — так звані власні повноваження — органи самоврядування здійснюють у

Сільські голови навіть не знають, що є такий закон, де їм доручено щось робити.

дьянської системи в нас залишилися окремі випадки такої собі «матрьошки» рад, коли на одній території є кілька громад: більша й менша, яка входить до складу більшої. Це райони в місті, де, до речі, існування районної в місті громади зовсім не впливає прямо з Конституції (й про це сказав Конституційний суд України). Це — населені пункти, що входять до складу великого міста. Ніби міська громада й покриває цю територію, однак, окрім того, у цих селах, селищах чи навіть містах є і своя громада. Тоді виникає питання: котра з громад «старша»? Чи та, що «вища», чи та, що «ближча до людей»? Коли та, що «ближча до людей», то в якому сенсі вона входить до міста? А коли «старшою» є більша, то для чого «мала» громада?

Питання управління великим містом, поза сумнівом, має входити до компетенції міської ради. Як ділити місто: на райони, округи чи дільниці, квартали, який спосіб управління цими одиницями — ці питання мусять бути в компетенції міста. Єдина вимога — керованість містом має зберігатися в будь-яко-

новних функцій сільського голови — надавати довідки людям, дуже потрібні їм довідки, і такі довідки він надає кілька сотень, а то й тисяч на рік. Не варто змушувати людину йти по таку довідку за десяток кілометрів — шукати голову великої сільради. У цьому плані дуже корисним є польський досвід та й, зрештою, наш міський. У Польщі гміна складається з кількох сіл, але в кожному з них є сільський староста. Він не є офіційною посадовою особою, як сьогодні є сільський голова, а діє приблизно на правах нашого комітету самоорганізації. І він уповноважений надавати найпростіші владні послуги мешканцям свого населеного пункту, «збирати» їхні проблеми й ставити їх перед сільською радою. Таке одночасне поєднання розосередження сільської ради з її укрупненням видається мені необхідним.

Зауважу також, що запровадження поняття громади як адміністративно-територіальної одиниці не приводить до збільшення ареалу, на який поширюється юрисдикція міської ради великого міста. Фактично це узаконює сьогоднішню

повному обсязі без будь-якого адміністративного контролю з її боку. У царині здійснення делегованих повноважень ці органи мають діяти під її адміністративним контролем.

Що ж до самоорганізації населення як одного із секторів громадянського суспільства, то сьогодні на заваді його розвитку — певна пасивність самих громадян на місцях. Зрештою, активність населення, спрямована на його самоорганізацію, більша якраз там, де існує певне протистояння населення й органів місцевої влади.

— Як неодноразово зазначали депутати, реформа місцевого самоврядування потребує внесення змін до величезної кількості законів та підзаконних актів. Наскільки реально здійснити цю роботу в стислі терміни? І в які саме?

— Кількість законів, що підлягають змінам, пов'язана з тим, у скількох законах виписані повноваження органів місцевого самовряду-

вання адміністративно-територіального устрою навіть Верховна Рада України вирішує на підставі Положення, затвердженого Президією Верховної Ради УРСР на початку 1980-х років. Інших нормативних актів немає. Переглянути всілякі старі відомчі інструкції, абсолютна більшість яких досі не зареєстрована в Міністерстві юстиції, — корисно і потрібно. Адже, відповідно до Конституції, нормативний акт чинний тоді, коли він загальновідомий, опублікований і зареєстрований в Міністерстві юстиції, що означає, що він пройшов перевірку на відповідність системі законодавства і на відсутність порушення прав громадян.

— Спрямована на децентралізацію влади реформа передбачає чітке розмежування повноважень між місцевою та державною владами. Своєю чергою, досягнення такого розмежування й розширення реальних повноважень місцевого самоврядування (чи, радше, місцевої

влади) *вбачається на шляху його фінансового забезпечення. А це тягне за собою і своєрідну «децентралізацію бюджету». Наскільки розробленою є сьогодні система змін, що їх потрібно внести до Бюджетного кодексу задля реалізації цієї мети? І звідки візьмуться кошти для фінансування самоврядування громад?*

— Боюся, що така система ще до кінця не розроблена, хоча ідеї існують. Річ у тім, що фінансова автономія місцевого самоврядування — це найгостріша проблема. Коли з правового погляду та організаційно-кадрового вже видно, як це забезпечити, то з фінансового ми завжди стикатимемося з кількома взаємосуперечливими проблемами. Це, з одного боку, брак коштів, з другого — неможливість посилення податкового тиску, а з третього — необхідність забезпечення виконання повноважень місцевого самоврядування. Ідеологія, закладена в Бюджетному кодексі, була прогресивною для свого часу, оскільки запроваджувала певні правила гри в бюджетний процес, якими убезпечувала від сваволі з боку фінансових органів, встановлювала певні рамки, у межах яких ті повинні були діяти. Однак Бюджетний кодекс не зняв основної проблеми — залежності місцевих бюджетів від бюджетів вищого рівня. І те, що сьогодні пропонується, аби Міністерство фінансів прораховувало дотації аж до сільської ради, — просто посилення не так порядку, як вертикальної підпорядкованості цих бюджетів.

У нас узагалі в бюджетній системі є певні парадокси. От, скажімо, місцеві державні адміністрації є органами **державної** виконавчої влади. Однак вони виконують **місцеві** бюджети, затверджені представницькими органами місцевого самоврядування. Це — парадокс. Самоврядування, що має діяти автономно від системи державної влади, насправді бюджетно й фінансово підпорядковано їй. І це, до речі, посилюється останнім часом, після того як уряд Януковича запровадив у практику казначейське обслуговування місцевих бюджетів. Це означає, що сільська рада має рахунок не в банку, а в державному казначействі, функція якого суттєво відрізняється від функції банку. Державне казначейство має право перевіряти доцільність витрачання коштів, державний чиновник може відмовляти в оплаті рахунку на підставі того, що вважає цю оплату недоцільною. Таким чином, чиновник державного органу отримав право ревізувати рішення представницького органу місцевого самоврядування. Рада ухвалює рішення про виділення коштів, а чиновник каже: «Ні!» Я вже не згадую про те, що сама процедура виділення коштів стала надзвичайно бюрократизованою та ускладненою, але вся ця ідеологія, згідно з якою держава жорстко контролює не тільки складання, а й виконання бюджетів, є просто ненормальною.

Ідеологія, коли держава жорстко контролює не тільки складання, а й виконання бюджетів, є просто ненормальною.

вання та місцевих державних адміністрацій. А вони згадуються не лише в базових законах про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації, а й у безлічі інших, навіть таких, як закон про медичне обслуговування й санітарний догляд чи, скажімо, про пожежну безпеку. Йдеться про те, щоб інвентаризувати законодавчу базу й зібрати всі положення, які регламентують повноваження місцевої влади та державних адміністрацій, в один нормативний акт. Це не так кодифікація, як систематизація законодавства в цій галузі. Оскільки дуже часто сільська рада чи сільський голова навіть не знають, що є такий закон, де їм доручено щось робити. Ніхто цього не фінансує, лише приходять і штрафують у разі невиконання. Підзаконних актів теж дуже багато, але те, що доведеться їх упорядковувати, — навіть корисно. Скажімо, сьогодні

влади) *вбачається на шляху його фінансового забезпечення. А це тягне за собою і своєрідну «децентралізацію бюджету». Наскільки розробленою є сьогодні система змін, що їх потрібно внести до Бюджетного кодексу задля реалізації цієї мети? І звідки візьмуться кошти для фінансування самоврядування громад?*

— Боюся, що така система ще до кінця не розроблена, хоча ідеї існують. Річ у тім, що фінансова автономія місцевого самоврядування — це найгостріша проблема. Коли з правового погляду та організаційно-кадрового вже видно, як це забезпечити, то з фінансового ми завжди стикатимемося з кількома взаємосуперечливими проблемами. Це, з одного боку, брак коштів, з другого — неможливість посилення податкового тиску, а з третього — необхідність забезпечення виконання повноважень місцевого самовряду-

Реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування потрібне. Воно справді є складним, адже бракує коштів. Крім усього іншого, фінансова самостійність місцевого самоврядування дуже тісно пов'язана з наявністю власних джерел доходів, незалежних від державних. Державний дохід завжди перерозподілятиме держава. А на місцевому рівні потрібно, щоб на фінансування, принаймні, власних повноважень були власні доходи, якими можна розпоряджатись і які можна передбачити. Однак тенденція останніх років призвела до того, що ідея зниження податкового тиску передусім вдарила по переліку місцевих податків та зборів. Хоча вони далеко не є головними у формуванні податкового тиску, їхню кількість різко зменшено. Зменшилися «вилки», у межах яких місцеве самоврядування може регулювати ці податки. У консолідованому бюджеті частка місцевих податків і зборів у дохідній частині зменшилася за останні 10 років з 11 до 6%. Це означає, що місцеве самоврядування щораз більше залежить від державних доходів. Тут є низка питань. Чи податок на доходи фізичних осіб мусить бути загальнодержавним? Чи не можна його зробити місцевим: там, де людина працює, там і сплачує? Цей податок і сьогодні реально майже на 100% іде до місцевих бюджетів, за винятком окремих донорських регіонів. Але це робиться законом про державний бюджет, а не про місцеві бюджети. Тобто це — не гарантована у довгостроковому плані норма і вона будь-коли може змінитися. Досі в Україні немає податку на нерухомість. А це ж природний місцевий податок. Непорядок і з податком на землю. Досі значна частка цього податку йде не в бюджет територіальної громади, а прямо в районний, або й обласний, і потім перерозподіляється.

Не можна оминати й питання про комунальну власність, що досі в нас до кінця законодавчо не врегульоване. Не тільки немає опрацьованих на законодавчому рівні ме-

тодів управління комунальною власністю — тією, що перебуває в руках громади, а й серед цієї власності дуже багато є монопольних структур. Скажімо, той самий водоканал. У цій галузі не існує конкурентного ринку, адже паралельного водогону ніхто не проведе. Тому людина не має вибору: підключатися до системи водопостачання чи ні.

Друга цікава проблема — право територіальної громади (чи його відсутність) на відчуження того майна. Саме навколо проблем відчуження є багато конфліктів. У Сумах міське комунальне підприємство водопостачання дешево продали приватній фірмі. Так, на рік продажу дохід від нього був доходом до місцевого бюджету. Однак хто тепер регулюватиме тарифи? Хто забезпечуватиме життєздатність міста? Невже лише приватна фірма без жодного контролю з боку територіальної громади? В іншому великому місті була спроба віддати водогін в оренду на 49 років. Правомірні такі речі чи ні? Сьогодні ми можемо лише боротися з ними як з недоцільними. Однак законом вони поки що практично не заборонені.

Ще одна проблема з комунальною власністю — статус спільної комунальної власності територіальних громад, що перебуває в управлінні району або області. У якому сенсі це спільна власність? Яку частку має в ній конкретна територіальна громада? Це не абстрактне питання. Скажімо, як має утримуватися обласна чи районна лікарня? За рахунок районного бюджету апріорі чи за рахунок районного бюджету, що формується з відрахувань від територіальних громад? А якщо в районі є окреме місто, яке збудувало свою лікарню і більше не хоче утримувати районну? З нього все одно зніматимуть гроші на утримання районної чи воно може відмовитися від того? І таких ситуацій — тисячі. Тому питання впорядкування комунальної власності теж є одним із найсерйозніших питань забезпечення бази для діяльності місцевого само-



врядування — не як самоцілі, а як способу забезпечення інтересів громадян, які проживають на цій території.

— Отже, реформа місцевого самоврядування має дуже багато вимірів. І не всі вони реалізовуватимуться з однаковою швидкістю. Варто говорити про певну етапність. Тоді останнє запитання: нагальний етап — який?

— З тих чотирьох стадій, що їх має проходити реформа, нині нагальний етап — відпрацювання законодавчої бази й плану інституційного її запровадження. І тому сьогодні головна дискусія точиться навколо того, як саме має виглядати реформа місцевого самоврядування — не її ідея, а конкретне втілення. І, звісно, сьогодні паралельно потрібно проводити громадське обговорення проблеми, аби виробити її суспільне сприйняття і, з другого боку, підправити деякі речі, що при моделюванні виглядають так, а при запровадженні можуть бути зовсім іншими. Аби за паперами ми не забули, що існує ще реальна дійсність.